



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MARENNE ADOUR CÔTE-SUD
SÉANCE DU 27 JUIN 2023 À 18 HEURES 30
SALLE DU CONSEIL DU SIÈGE DE MACS À SAINT-VINCENT DE TYROSSE

Nombre de conseillers :
en exercice : 58
présents : 45
absents représentés : 8
absents excusés : 5

CONSEIL COMMUNAUTAIRE
SÉANCE DU 27 JUIN 2023

L'an deux mille vingt-trois, le vingt-sept du mois de juin à 18 heures 30, le conseil communautaire de la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud, dûment convoqué le 19 juin 2023, s'est réuni en session ordinaire, à la salle du conseil du siège de MACS à Saint-Vincent de Tyrosse, sous la présidence de Monsieur Pierre FROUSTEY.

Présents :

Mesdames et Messieurs Françoise AGIER, Henri ARBEILLE, Jean-Luc ASCHARD, Alexandrine AZPEITIA, Armelle BARBE, Patrick BENOIST, Jacqueline BENOIT-DELBAST, Francis BETBEDER, Hervé BOUYRIE, Emmanuelle BRESSOUD, Véronique BREVET, Pascal CANTAU, Géraldine CAYLA, Frédérique CHARPENEL, Nathalie DARDY, Benoît DARETS, Jean-Claude DAULOUÈDE, Sylvie DE ARTECHE, Jean-Luc DELPUECH, Bertrand DESCLAUX, Gilles DOR, Maëlle DUBOSC-PAYSAN, Régis DUBUS, Séverine DUCAMP, Dominique DUHIEU, Pierre FROUSTEY, Louis GALDOS, Régis GELEZ, Olivier GOYENECHÉ, Isabelle LABEYRIE, Patrick LACLÉDÈRE, Pierre LAFFITTE, Isabelle MAINPIN, Aline MARCHAND, Élisabeth MARTINE, Nathalie MEIRELES-ALLADIO, Jean-François MONET, Stéphanie MORA-DAUGAREIL, Damien NICOLAS, Pierre PECASTAINGS, Jérôme PETITJEAN, Philippe SARDELUC, Alain SOUMAT, Serge VIAROUGE, Mickaël WALLYN.

Absents représentés :

M. Alain CAUNÈGRE a donné pouvoir à Mme Frédérique CHARPENEL, M. Mathieu DIRIBERRY a donné pouvoir à Mme Séverine DUCAMP, Mme Florence DUPOND a donné pouvoir à M. Alain SOUMAT, M. Cédric LARRIEU a donné pouvoir à Mme Maëlle DUBOSC-PAYSAN, Mme Marie-Thérèse LIBIER a donné pouvoir à M. Mickaël WALLYN, Mme Kelly PERON a donné pouvoir à M. Pierre FROUSTEY, Mme Carine QUINOT a donné pouvoir à M. Régis GELEZ, M. Christophe VIGNAUD a donné pouvoir à M. Pierre PECASTAINGS.

Absents excusés : Madame Magali CAZALIS, Messieurs Lionel CAMBLANNE, Eric LAHILLADE, Olivier PEANNE, Alexandre LAPÈGUE.

Secrétaire de séance : Monsieur Damien NICOLAS.

OBJET : ENVIRONNEMENT - GEMAPI - PRÉSENTATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'AQUITAINE, LIMOUSIN, POITOU-CHARENTES - ENQUÊTE SUR LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE

Rapporteur : Monsieur le Président

Par courrier en date du 11 avril 2022, le Président de la Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine a informé la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Capbreton et de la Communauté de communes dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte à compter de 2011 jusqu'à la période la plus récente.



Le contrôle exercé par la Chambre dans le cadre de son programme 2022 a porté sur les points suivants :

1. Les stratégies mises en place,
2. Les actions mises en œuvre et les moyens financiers mobilisés.

L'instruction du dossier a fait l'objet d'entretiens et de questionnaires, auxquels MACS a répondu, avec les pièces justificatives correspondantes. A l'issue du contrôle, la Chambre a notifié à la Communauté de communes le 23 janvier 2023 un rapport d'observations provisoires, auquel il a été répondu le 23 février 2023.

Au terme de la procédure prescrite par le code des juridictions financières, la Chambre a arrêté ses observations définitives transcrites dans le rapport annexé à la présente et notifié le 25 mai 2023. La synthèse des observations et recommandations formulées par la Chambre sont les suivantes.

1. Les stratégies mises en place

La CRC observe que le retrait du trait de côte sur le territoire communautaire au cours des dix dernières années est estimé par MACS entre 1 et 1,5 mètre annuel, soit un niveau modéré d'après les travaux régionaux de l'Observatoire de la Côte de Nouvelle Aquitaine. Les mouvements de trait de côte les plus significatifs sont localisés sur la commune de Capbreton au regard des enjeux urbains existants. La commune de Capbreton a confié, en 2014, le diagnostic de sa surface littorale à un bureau d'études spécialisé, après approbation de l'élaboration d'une stratégie communale de gestion de la bande côtière, accompagnée par l'Etat, le GIP Littoral, le conseil départemental ainsi que la région Nouvelle Aquitaine et l'Europe.

En 2018, la commune de Capbreton a achevé l'élaboration, débutée en 2015, de sa stratégie locale.

Si, jusqu'en 2021, rien ne faisait obstacle à ce qu'une commune s'engage seule dans l'élaboration d'une telle stratégie, il lui revenait de tenir compte des logiques hydro-sédimentaires du secteur, impliquant, en l'espèce, Labenne et les communes du sud des Landes. De surcroît, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience », l'article L. 321-16 du code de l'environnement dispose 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* », renvoyant donc cette faculté à la compétence de l'autorité « gémapienne ».

Recommandation n° 1 : doter le territoire communautaire d'une stratégie intercommunale de gestion intégrée du trait de côte, en lieu et place des stratégies communales existantes.

Il a été répondu qu'à ce jour, MACS ne donnerait pas de suite favorable à cette recommandation pour différentes raisons :

- la stratégie du trait de côte de Capbreton a été récemment élargie aux communes voisines de Labenne et Soorts-Hossegor. La mise en place d'un suivi continu et homogène du littoral à l'échelle des trois communes va être mis en place par l'intermédiaire d'un prestataire unique. Afin de mutualiser les démarches et de permettre des économies d'échelle, les communes constituent un groupement de commandes pour l'ensemble des actions de suivi du littoral. Capbreton est nommée coordonnatrice du groupement et assure le lancement du marché public jusqu'aux opérations de consultation et de mise en concurrence ;
- la commune de Vieux Boucau a élaboré sa propre stratégie de gestion locale du trait de côte ;
- pour les communes littorales non couvertes par une stratégie locale, la côte est sableuse et demeure naturelle et peu urbanisée : le cœur des villes est généralement situé à plusieurs kilomètres du littoral et les enjeux urbains au bord de l'océan sont en nombre limités. De plus, les communes se sont déjà emparées des enjeux littoraux : Moliets-et-Maa et Soustons ont engagé des démarches « Aménagement durable des stations », et la commune de Messanges a élaboré un plan plage. Enfin, la commune de Seignosse, qui dispose d'un important secteur urbanisé près de l'océan, est malgré tout moins exposée, du fait de la présence de dunes sableuses en front de mer. Cette dernière vient d'être retenue dans le cadre de l'appel à projet « Aménagement durable des stations ». Pour ces raisons, il ne semble pas nécessaire que ces 4 autres communes (Seignosse, Moliets-et-Maa, Messanges et Soustons) disposent d'une stratégie locale, au regard des faibles enjeux exposés au recul du trait de côte. Le cordon dunaire est d'ailleurs géré soit par l'ONF, soit par le Conservatoire du littoral.
- enfin, afin de donner de la cohérence sur le territoire et de la lisibilité sur le risque de recul de trait de côte sur les secteurs à enjeux / sans enjeux, MACS pilotera la réalisation des cartographies de 30 et 100 ans, inscrite dans la loi « Climat et résilience » pour la totalité des 8 communes.



2. Les actions mises en œuvre et les moyens financiers mobilisés

2.1 La situation singulière de la digue au nord de Capbreton

La chambre observe que la digue au nord de Capbreton sur la rive droite de cette commune, suivie par la stratégie locale de gestion du trait de côte, n'est pas intégrée à un système d'endiguement, à la différence de l'estacade et des quais la prolongeant rive gauche.

Même si la plage de Notre-Dame, située au nord de cette digue, ne souffre pas de désensablement, l'ouvrage constitue un élément central du dispositif de protection du nord de la municipalité, en contribuant à l'accrétion du littoral dans ce secteur. De surcroît, la digue est située au-devant des installations du *by-pass*, qui protège l'ensemble du front de mer et le sud de la commune.

Recommandation n° 2 : réexaminer l'intégration de la digue au nord de Capbreton dans le périmètre du « système d'endiguement » littoral de cette commune.

Il a été répondu qu'à ce jour, MACS ne donnerait pas de suite favorable à cette recommandation du fait, d'une part, que la topographie du secteur situé derrière cette digue n'est pas positionnée en contrebas et, d'autre part, que le défaut de classement de la digue au nord de Capbreton dans le système d'endiguement ne fait pas obstacle à la gestion et à l'entretien de cet équipement par MACS, non pas sur le fondement de sa compétence « GEMAPI » mais au titre de sa compétence, reprise du SIVOM Côte Sud, sur le domaine public maritime. En effet, afin d'en assurer sa pérennité, cette digue fera l'objet de travaux de consolidation réalisés par MACS et inscrits dans la stratégie du trait de côte des communes de Capbreton, Hossegor, Labenne 2023-2027.

2.2 La connaissance et l'information préventive

La chambre observe que la poursuite de la connaissance et de la surveillance de l'évolution du trait de côte capbretonnais a donné lieu à plusieurs actions, notamment des suivis topographiques et bathymétriques, réalisées à un niveau communal sans mutualisation entre les communes ou à l'échelle intercommunale.

Les actions de suivi du littoral revêtent une importance particulière : elles permettent d'évaluer l'impact des transferts de sable, au nord où il est prélevé, comme au sud où il est déposé.

Recommandation n° 3 : réaliser et mutualiser les actions de connaissance et de suivi du trait de côte, au minimum à l'échelle des communes de Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne.

Il y sera répondu favorablement : les actions de connaissance et de suivi pour ces 3 communes sont bien inscrites dans la stratégie du trait de côte Capbreton, Hossegor, Labenne 2023-2027. Afin d'assurer une cohérence et une méthodologie de travail, il a été proposé que MACS pilote l'élaboration d'un plan de gestion des sédiments à l'échelle des 3 communes concernées par cette stratégie 2023-2027.

2.3 La culture du risque

La chambre observe que MACS n'est engagée dans aucune action en matière d'information du public sur l'évolution du trait de côte, laissant aux communes le soin de le faire. Les communes ont mis en œuvre des outils classiques de communication : signalétique (panneaux d'information et pédagogiques), articles dans les magazines municipaux, publications sur le site internet de la commune ou les réseaux sociaux.

Recommandation n° 4 : compléter l'information délivrée au public sur le recul du trait de côte, par la mise en ligne de cartographies et d'éléments de diagnostic ou de bilan en lien avec la stratégie locale.

Il y sera répondu favorablement : afin de donner de la cohérence et de la lisibilité au risque du recul de trait de côte, MACS pilotera la définition des cartographies 30 et 100 ans exigées par la loi Climat et résilience pour la totalité des 8 communes de son territoire, au regard des recommandations formulées sur ce point par le BRGM et le Cerema pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte. MACS continuera à diffuser les éléments de connaissance des risques auprès de la population à travers le document le plus identifié à l'échelon communautaire, à savoir son document d'urbanisme (PLUi - en vigueur sur le site internet de MACS).



2.4 Un moindre engagement dans l'anticipation du repli stratégique

La chambre observe que l'exposition au recul du trait de côte de plusieurs secteurs urbanisés, à horizon 2060 et plus encore en 2100, rend impérative l'anticipation des réaménagements nécessaires au regard de l'ampleur des réflexions, études et concertations à engager avant même de procéder à d'éventuelles relocalisations.

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre les actions de préparation des relocalisations de biens et d'activités menacés par le recul du trait de côte (études de faisabilité - commune de Capbreton et actions foncières d'anticipation - CC MACS).

Concernant la recommandation destinée à MACS, à savoir les actions foncières d'anticipation : il a été répondu qu'à ce jour, MACS ne donnerait pas de suite favorable à cette recommandation. Une étude de faisabilité pour notamment identifier les outils règlementaires et financiers pourrait être menée. Si cette étude devait se réaliser, le maître d'ouvrage le plus pertinent devra être désigné après consultation des acteurs concernés. Un accompagnement technique et financier serait néanmoins nécessaire de la part des services de l'État pour la mise en œuvre de cet axe de travail.

Il est par ailleurs important de préciser qu'il sera difficile de projeter dans les documents d'urbanisme les anticipations des propriétaires des biens concernés, dans des espaces temps qui ne sont pas forcément identiques. En effet, le choix du devenir des biens menacés restera uniquement du ressort de leurs propriétaires. L'autre difficulté à surmonter sera d'intégrer une politique de relocalisation des secteurs concernés par le risque du recul du trait de côte, au regard de la politique de sobriété foncière et de la démarche zéro artificialisation nette (ZAN).

2.5 Un défaut d'amortissement du système d'endiguement et des équipements de transfert de sable

À l'achèvement de leur construction ou de leur restauration, la digue du front de mer, la digue des quais du port et de l'Estacade et les équipements de transfert de sable auraient dû faire l'objet d'un amortissement.

Recommandation n° 6 : procéder à l'amortissement des équipements de transfert de sable - commune de Capbreton et du système d'endiguement côtier - CC MACS.

Il y sera répondu favorablement puisque MACS procèdera à l'amortissement des investissements relatifs aux systèmes d'endiguement côtier.

Le CONSEIL COMMUNAUTAIRE,

VU le code général des collectivités territoriales ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-1 et suivants ;

VU les statuts de la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud, tels qu'annexés à l'arrêté préfectoral PR/DCPPAT/2023/n° 12 en date du 13 février 2023 portant modification des statuts de la Communauté de communes ;

VU les délibérations du conseil communautaire en date des 17 décembre 2015, 27 septembre 2016, 2 mai 2017, 6 décembre 2018, 26 novembre 2020, 25 mars 2021 et 25 novembre 2021 portant définition et modifications de l'intérêt communautaire des compétences de MACS qui y sont soumises ;

VU le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Capbreton et de la Communauté de communes dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte à compter de 2011 jusqu'à la période la plus récente, notifié par lettre du 25 mai 2023 ;

CONSIDÉRANT que la Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine a notifié, par lettre du 11 avril 2022, l'ouverture du contrôle précité dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte sur la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud pour les exercices 2011 et suivants ;

CONSIDÉRANT que, lors de l'examen de la gestion de la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud, les observations présentées par la Chambre ont été précédées d'un entretien de début de contrôle entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et le président de la Communauté de communes, ainsi que d'un entretien de fin de contrôle ;

CONSIDÉRANT que le président de la Communauté de communes a adressé, suite à la communication du rapport d'observations provisoires le 23 janvier 2023, une réponse à la Chambre le 23 février 2023 ;

CONSIDÉRANT que la Chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le rapport annexé le 6 avril 2023 ;



CONSIDÉRANT qu'il appartient au président de la Communauté de communes, en application des dispositions du code des juridictions financières précitées, d'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante la présentation dudit rapport d'observations définitives, afin d'en débattre ;

décide, après en avoir délibéré, et à l'unanimité :

- de prendre acte de la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes et à en débattre,
- de prendre acte de la transmission du rapport par la Chambre aux maires des communes membres de la Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud, qui inscriront son examen à l'ordre du jour de la plus proche séance de conseil municipal,
- de prendre acte de la publication et de la communication du rapport aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

La présente délibération pourra faire l'objet d'un recours contentieux pour excès de pouvoir dans un délai de deux mois devant le Tribunal administratif de Pau à compter de sa publication et de sa transmission au représentant de l'État dans le département. Outre l'envoi sur papier ou dépôt sur place, le Tribunal administratif de Pau pourra être saisi par requête déposée via le site www.telerecours.fr.

Fait et délibéré les jour, mois et an ci-dessus
Pour extrait certifié conforme
À Saint-Vincent de Tyrosse, le 27 juin 2023

Le président,
Pierre Froustey

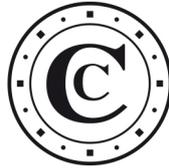
Envoyé en préfecture le 28/06/2023

Reçu en préfecture le 28/06/2023

Publié en ligne le 29/06/2023

ID : 040-24400865-20230627-20230627D07C-DE





Le président

Bordeaux, le 25 mai 2023

à

Monsieur Pierre Froustey
Président de la communauté de communes
de Marenne-Adour-Côte-Sud

Allée des Camélias

40231 SAINT-VINCENT-DE-TYROSSE CEDEX

guillaume.baudoin@cc.macs.org

Dossier suivi par : Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section

Tél. : 05 56 56 47 00

Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Nos références à rappeler : KSP GD230242 CRC

Contrôle n° 2022-0057

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Capbreton et de la communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud – enquête sur la gestion du trait de côte

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Capbreton et de la communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud dans le cadre d'une enquête portant sur la gestion du trait de côte à compter de 2011 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières après sa communication à l'assemblée délibérante de la communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud ou de celle de la commune de Capbreton, ou au plus tard dans un délai de deux mois suivant la notification du présent document conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

En application de l'article R. 243-14 du même code, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour de leur plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Landes.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

.../...



Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE PAR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MAREMNE- ADOUR-CÔTE-SUD ET LA COMMUNE DE CAPBRETON

(Département des Landes)

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 avril 2023.



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	6
1 INTRODUCTION.....	8
1.1 Le recul du trait de côte, une menace croissante pour les territoires.....	8
1.2 Les responsabilités publiques et privées face à cette menace	12
2 LE TERRITOIRE ET SON TRAIT DE CÔTE	15
2.1 Un littoral intercommunal hétérogène.....	15
2.2 La singularité de la commune de Capbreton.....	15
2.3 Le paysage institutionnel en matière de gestion du trait de côte.....	17
2.4 Une exposition variable à la mobilité du trait de côte.....	17
3 LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SON INTÉGRATION DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	18
3.1 Un diagnostic de l'aléa à Capbreton incluant Soorts-Hossegor et Labenne.....	18
3.1.1 Un diagnostic communal globalement pertinent mais ne traitant pas de l'aléa de submersion marine	18
3.1.2 Un diagnostic distinct et plus récent de l'État, traitant conjointement de l'érosion et de la submersion marines	19
3.1.3 Des méthodologies en partie convergentes	20
3.2 Une évaluation de la sensibilité à l'érosion côtière limitée à Capbreton	21
3.2.1 Les projections du trait de côte en 2040, 2060 et 2100.....	21
3.2.2 Les enjeux capbretonnais menacés par ces évolutions.....	23
3.3 Un risque pris en compte dans les documents de planification.....	25
3.3.1 Le plan climat-air-énergie territorial	25
3.3.2 Les documents d'urbanisme.....	25
3.3.2.1 Le schéma de cohérence territoriale	26
3.3.2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal de 2020	27
4 LA STRATÉGIE LOCALE MISE EN PLACE	30
4.1 Un portage communal préjudiciable à la cohérence d'ensemble	30
4.1.1 Le respect des étapes d'élaboration posées au niveau régional	31
4.1.2 Une évaluation partielle des scénarios d'action	31
4.1.3 L'adoption, en 2018, de la stratégie capbretonnaise	32
4.2 La justification du maintien et de l'amplification des modes de gestion préexistants.....	34
4.3 Un premier programme d'actions échelonné sur cinq ans	37
5 LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE ET LES MOYENS FINANCIERS MOBILISÉS	38
5.1 Des actions partenariales au pilotage principalement communal	38
5.1.1 L'implication de nombreux partenaires	38



5.1.2 Un pilotage prépondérant de la commune malgré l'inclusion dans la GEMAPI des principales opérations de gestion du trait de côte.....	39
5.2 La situation singulière de la digue au nord de Capbreton	42
5.3 Le bilan des actions mises en œuvre	43
5.3.1 La connaissance et l'information préventive	45
5.3.1.1 Une connaissance et un suivi de l'érosion côtière à améliorer	45
5.3.1.2 La culture du risque.....	46
5.3.1.3 Une diffusion en ligne des informations sur le trait de côte à compléter.....	47
5.3.2 La défense contre la mer	48
5.3.2.1 Des actions continues de protection et préservation des dunes	48
5.3.2.2 L'efficacité partielle des opérations de ré-ensablement	49
5.3.2.3 Un suivi et une remise à niveau des ouvrages du front de mer en partie reportés	49
5.3.3 Un moindre engagement dans l'anticipation du repli stratégique.....	50
5.4 Un financement largement partagé.....	52
5.4.1 Aperçu général des coûts de la gestion du trait de côte pour Capbreton	52
5.4.2 Un premier programme d'actions neutre pour la CC MACS, grâce aux cofinancements des partenaires et à la part prise par la commune...	53
5.4.3 Le coût de la gestion du trait de côte pour la CC MACS.....	55
5.4.4 Les perspectives	56
5.4.5 Un défaut d'amortissement du système d'endiguement et des équipements de transfert de sable.....	59
Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	61
Annexe n° 2. Extrait du plan réglementaire du PLUi de la CC MACS à Capbreton	62
Annexe n° 3. Programme prévisionnel des actions à Capbreton – en €.....	63
Annexe n° 4. Bilan financier provisoire de la mise en œuvre de la stratégie locale de Capbreton – en €	65
Annexe n° 5. Évolution de la situation financière du budget principal de Capbreton – en €.....	68
Annexe n° 6. Actions du CRTE 2022-2026 liées à la gestion du trait de côte à Maremne-Adour-Côte-Sud – en €.....	69
Annexe n° 7. Liste des abréviations	70

SYNTHÈSE

La communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud (CC MACS) dans les Landes dispose d'une frange côtière longue de 35 kilomètres, qui ne forme pas un seul système cohérent, le transit du sable du nord vers le sud étant affecté, au niveau de Capbreton, par l'existence de la digue de protection du port et d'un vaste canyon sous-marin, dénommé Gouf. Cette commune touristique est pour cette raison la zone la plus exposée à l'érosion côtière du littoral intercommunal, avec un recul annuel moyen de deux mètres. Depuis le début du 20^e siècle, Capbreton a protégé son front de mer, urbanisé, par une série d'ouvrages (perrés et épis), et à compter des années 1980, par un dispositif d'opérations périodiques de rechargement de sable du nord du territoire vers le sud, automatisées depuis 2008-grâce à un système unique en Europe de canalisation souterraine de transfert (*by-pass*). En l'absence de toute action, près de 357 M€ de biens et d'activités y seraient menacés par cette érosion d'ici à 2100.

Face au risque d'érosion, la municipalité de Capbreton est la seule des huit communes littorales de CC MACS à s'être dotée d'une véritable stratégie locale, qu'elle conduit seule, même si 90 % de ses coûts correspondent à des actions de la compétence de la CC MACS.

La CC MACS a repris en 2018, lors du transfert aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), les digues littorales et les opérations de ré-ensablement de Capbreton et Vieux-Boucau-les-Bains – dont elle leur a toutefois délégué la gestion – au titre de la défense contre la mer. La digue au nord de Capbreton, seul ouvrage littoral à ne pas avoir été intégré au « système d'endiguement » capbretonnais géré par la CC MACS, mériterait de voir sa situation réexaminée par l'intercommunalité, au regard de sa contribution décisive dans l'efficacité du système de protection du front de mer.

Mais le pilotage des autres actions, comme le suivi du littoral ou la gestion des cordons dunaires, est resté du ressort de Capbreton, ce qui n'en permet pas la parfaite coordination avec les communes voisines de Soorts-Hossegor et Labenne. En effet, cette organisation ne garantit pas la prise en compte, à l'échelle pertinente, des mouvements hydro-sédimentaires et des conséquences des choix locaux de gestion.

La chambre régionale des comptes recommande à la CC MACS d'adopter une stratégie intercommunale de gestion du trait de côte, le cas échéant déclinée en secteurs, conformément aux dispositions de la loi « Climat et résilience ». Ce passage au niveau intercommunal présenterait l'avantage d'aligner l'échelle de la gestion du trait de côte sur celle des politiques d'aménagement et d'urbanisme, qui relèvent d'un schéma de cohérence territoriale et d'un plan local d'urbanisme tous deux portés par l'intercommunalité et traitant de cette problématique. Il permettrait en outre de réaliser un suivi de l'évolution du trait de côte sur un périmètre cohérent, couvrant, au minimum, Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne, trois communes interdépendantes au regard de leur situation littorale et de leurs choix de gestion. Si la CC MACS a indiqué qu'elle ne se conformerait pas à cette recommandation, la cartographie qu'elle va réaliser, à l'échelle des huit communes littorales, de l'exposition au recul du trait de côte et l'extension annoncée du périmètre de la stratégie de Capbreton à Soorts-Hossegor et Labenne devraient contribuer à améliorer la cohérence des actions sur le territoire.

Le bilan de la stratégie capbretonnaise de gestion du trait de côte présente un niveau relativement satisfaisant de réalisation des actions, sur le plan qualitatif et financier, une large partie ayant été mise en œuvre. Il atteste du caractère programmatique de cette stratégie, qui a constitué une feuille de route pour les parties prenantes, à quelques exceptions notables près.



Ainsi, d'une part, une partie significative des opérations de remise à niveau des ouvrages de défense du front de mer de Capbreton n'a pas été réalisée, d'autres actions, non inscrites dans la stratégie, ayant été jugées prioritaires. Par ailleurs, la gestion de ces ouvrages soulève, au niveau local, des interrogations. C'est en particulier le cas du système d'endiguement littoral de cette commune, issu de la fusion de digues aux finalités distinctes (protection contre la submersion marine, voire l'érosion à certains endroits, protection contre les inondations fluviales à d'autres) et dont l'inclusion dans la stratégie du trait de côte est l'objet de discussions.

D'autre part, l'axe stratégique dédié à la recomposition spatiale du territoire est le moins abouti de tous. Si le projet de relocalisation de la station d'épuration de la Pointe, principale infrastructure publique exposée dès 2040, a bien avancé, aucune des études de faisabilité de la relocalisation des biens d'habitations menacés au sud de Capbreton et des actions foncières d'anticipation n'a été réalisée. La chambre régionale des comptes recommande à la commune et à la CC MACS de s'investir sans tarder dans ces actions qui, même si elles présentent un degré d'urgence moindre que d'autres, impliquent de longues et complexes réflexions, études et concertations. La commune et l'EPCI se sont engagés à initier des démarches dans ce sens tout en faisant état de nombreuses difficultés et interrogations, que la signature avec l'État d'un projet partenarial d'aménagement en faveur de la recomposition spatiale des territoires littoraux par exemple permettrait de traiter.

Les dépenses de gestion du trait de côte réalisées à Capbreton entre 2011 et 2021 représentent un total de 7 M€, financés pour moitié par la commune. Sur ce total, 4,1 M€ sont liés à la mise en œuvre, depuis 2018, du premier programme d'actions de la stratégie locale. Ce programme, dont l'exécution financière s'est achevée en décembre 2022, devrait être co-financé à 80 %, grâce au FEDER, principal contributeur (44 %), devant la région Nouvelle-Aquitaine (15 %), l'État (11 %) et le département des Landes (10 %). Les 20 % restants devraient être intégralement supportés par la commune, le coût des actions de la CC MACS devant être couvert par les subventions et la contribution de Capbreton au financement des charges de GEMAPI transférées à l'EPCI.

D'un montant relativement modeste de 0,45 M€ depuis 2017, les dépenses liées au trait de côte relevant de la compétence de la CC MACS sont appelées à augmenter de manière importante au moins à l'horizon 2026, avec la remise à niveau de plusieurs ouvrages de protection du front de mer pour un montant proche de 15 M€. À ces dépenses s'ajoutent celles qui devront être consenties pour la recomposition spatiale du territoire, en commençant par la délocalisation de la station d'épuration, l'ensemble représentant plusieurs dizaines de millions d'euros.

Si la soutenabilité de l'effort en faveur de la gestion du trait de côte n'est jusqu'à aujourd'hui pas remise en cause, elle dépendra pour l'avenir de multiples facteurs, parmi lesquels le coût final du prochain programme d'actions, les choix fiscaux du bloc communal et le niveau des co-financements. Faute de visibilité sur ces facteurs, la chambre ne peut se prononcer sur la soutenabilité financière des actions prévues à l'horizon 2026.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : doter le territoire communautaire d'une stratégie intercommunale de gestion intégrée du trait de côte, en lieu et place des stratégies communales existantes, conformément à l'article L. 321-16 du code de l'environnement. (CC MACS).

[Refus de mise en œuvre]

Recommandation n° 2. : réexaminer l'intégration de la digue au nord de Capbreton dans le périmètre du système d'endiguement littoral de cette commune. (CC MACS).

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 3. : réaliser et mutualiser les actions de connaissance et de suivi du trait de côte, au minimum à l'échelle des communes de Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne. (commune de Capbreton et CC MACS).

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4. : compléter l'information délivrée au public sur le recul du trait de côte, par la mise en ligne de cartographies et d'éléments de diagnostic ou de bilan en lien avec la stratégie locale. (commune de Capbreton).

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 5. : mettre en œuvre les actions de préparation des relocalisations de biens et d'activités menacés par le recul du trait de côte (études de faisabilité – commune de Capbreton – et actions foncières d'anticipation – CC MACS). (commune de Capbreton et CC MACS).

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 6. : procéder à l'amortissement des équipements de transfert de sable – commune de Capbreton – et du système d'endiguement côtier – CC MACS. (commune de Capbreton et CC MACS).

[En cours de mise en œuvre]



ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, les contrôles des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Maremne-Adour-Côte-Sud (CC MACS) et de la commune de Capbreton étaient inscrits au programme 2022 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

Les contrôles ont exclusivement porté sur le rôle de chacune dans la gestion du trait de côte, sur une période courant à partir du 1^{er} janvier 2011, dans le cadre d'une enquête nationale sur le même sujet. Ils se sont déroulés concomitamment au contrôle de la région, du groupement d'intérêt public Littoral et de plusieurs collectivités territoriales ou établissements (établissements publics de coopération intercommunale, communes) de Nouvelle-Aquitaine.

La lettre d'ouverture du contrôle de la communauté de communes a été adressée le 11 avril 2022 à M. Pierre Froustey, son président depuis 2017, qui en a accusé réception le 19 avril 2022. Une lettre d'ouverture du contrôle, datée du 25 avril 2022, a également été adressée à son prédécesseur, M. Éric Kerrouche qui l'a réceptionné le même jour.

La lettre d'ouverture du contrôle de la commune a été adressée le 11 avril 2022 à M. Patrick Laclédère, son maire depuis 2012, qui en a accusé réception le même jour. Une lettre d'ouverture du contrôle, datée du 25 avril 2022, a également été adressée à son prédécesseur, M. Jean-Pierre Dufau, qui l'a réceptionnée le 3 mai 2022.

Les entretiens de début de contrôle avec le président de la communauté de communes et le maire de la commune ont eu lieu le 5 mai 2022. Ceux avec leurs prédécesseurs respectifs ont eu lieu le 23 mai 2022 dans le cas de M. Jean-Pierre Dufau et le 2 juin 2022 pour M. Éric Kerrouche.

Les entretiens préalables de fin d'instruction se sont tenus le jeudi 27 octobre 2022 avec M. Pierre Froustey et le vendredi 28 octobre 2022 avec M. Patrick Laclédère. Ceux avec leurs prédécesseurs respectifs se sont tenus, dans le cas de M. Éric Kerrouche, le 24 octobre 2022 et, dans celui de M. Jean-Pierre Dufau, le 13 octobre 2022.

En application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, « *lorsque le programme annuel des travaux d'une chambre régionale des comptes prévoit les contrôles des comptes et de la gestion d'un établissement public de coopération intercommunale, d'une ou plusieurs de ses communes membres* », « *les observations correspondantes peuvent figurer dans un unique rapport d'observations provisoires* ».

La chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires le 14 décembre 2022.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé, le 23 janvier 2023, au maire de Capbreton et au président de la CC MACS, qui en ont accusé réception respectivement les 24 et 27 janvier 2023. Ils ont fait parvenir leurs réponses à la chambre respectivement les 22 et 24 février 2023.

Une communication administrative a été transmise, le 23 janvier 2023, à la préfète des Landes, qui l'a reçue le 1^{er} février 2023. Elle n'y a pas apporté de réponse.



Les destinataires d'extraits du rapport d'observations provisoires y ont répondu dans les conditions précisées ci-dessous.

DESTINATAIRE	DATE DE L'ENVOI ET DE L'ACCUSÉ RÉCEPTION (AR)	RÉPONSE REÇUE
M. le maire de Labenne	23 janvier 2023 (envoi et AR)	27 janvier (envoi) et 1 ^{er} février 2020 (réception)
M. le maire de Soorts-Hossegor	23 (envoi) et 31 janvier 2023	Absence de réponse
M. le président du syndicat d'équipement des communes des Landes	23 (envoi) et 24 janvier 2023	Absence de réponse

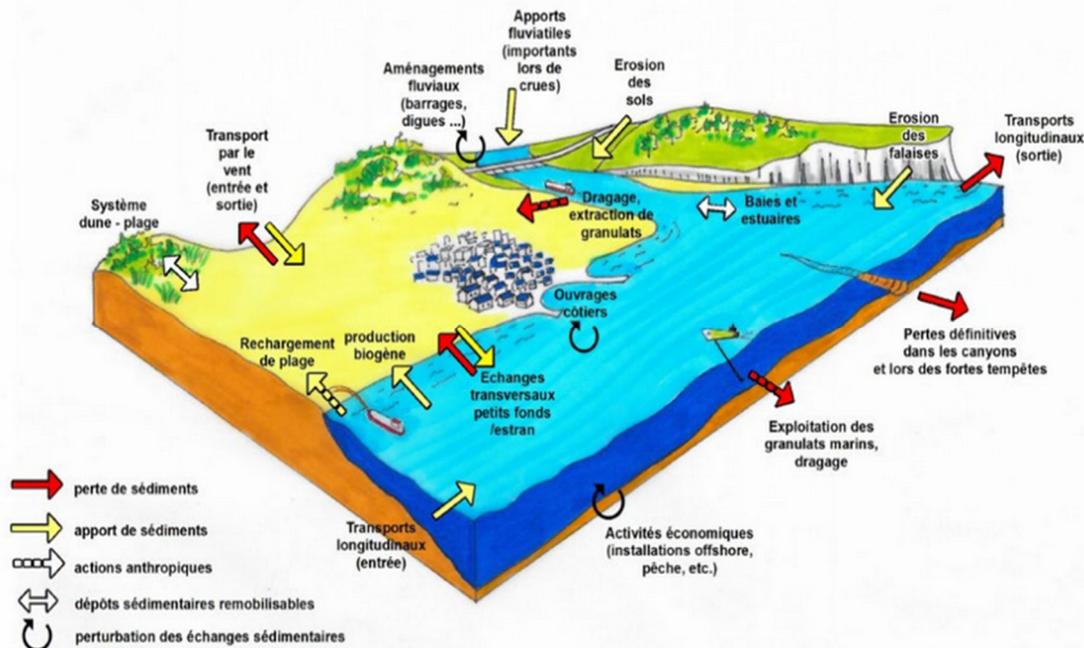
La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations définitives le 6 avril 2023.

1 INTRODUCTION

1.1 Le recul du trait de côte, une menace croissante pour les territoires

Le trait de côte est la limite entre la terre et la mer, atteinte lors des marées les plus hautes. Aucune définition législative ou réglementaire n'est donnée de cette limite, généralement constituée par le pied de dune pour la côte sableuse et le sommet de la falaise pour la côte rocheuse, mais qui peut se caractériser d'autres manières (limite de végétation, ouvrage de protection le long du littoral etc.¹). Sa mobilité, phénomène naturel, résulte de « l'action combinée des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables et vases, là où elles existent »². Elle se traduit par un engraissement (accrétion) ou un recul (érosion), ce dernier pouvant s'accompagner d'un abaissement du niveau des plages.

Schéma n° 1 : représentation simplifiée des phénomènes à l'œuvre sur le littoral



Source : site internet du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

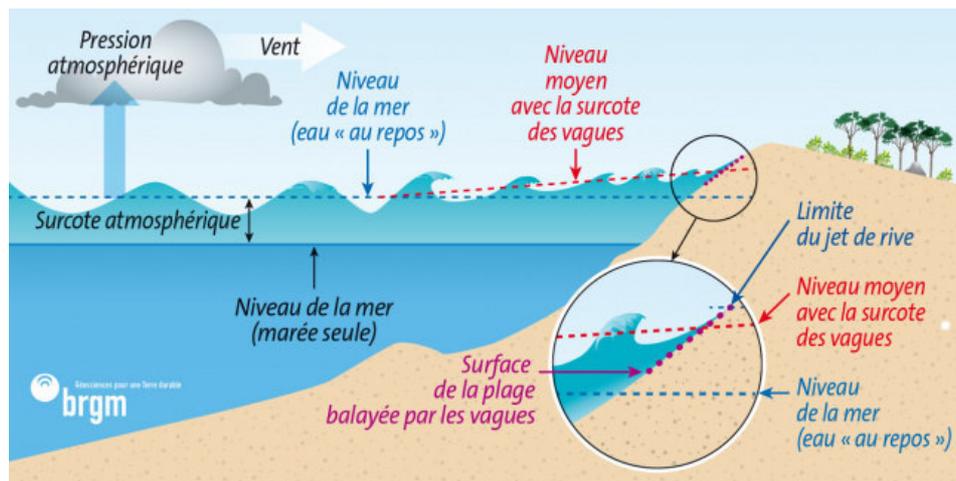
L'érosion côtière se distingue de la submersion marine, inondation d'une zone littorale par débordement, franchissement ou rupture d'ouvrages de protection qui peut cependant être aggravée par l'érosion, en particulier dans les zones basses, lorsque le recul du trait de côte a pour effet d'abaisser une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

¹ Cf. Réseau national des observatoires du trait de côte, qui dépend du ministère de la transition écologique.

² Inspection générale de l'administration (IGA), conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et inspection générale des finances (IGF), *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, 2019.

À la différence de la submersion, l'érosion, phénomène progressif et relativement prévisible, n'est généralement pas considérée comme un risque naturel majeur³, même si des reculs brutaux du trait de côte, de plusieurs dizaines de mètres, peuvent survenir à l'occasion d'événements exceptionnels. Seule la submersion marine est considérée comme tel, c'est-à-dire un événement d'origine naturelle difficile à anticiper, dont la probabilité de survenance est faible et les conséquences d'une particulière gravité.

Schéma n° 2 : illustration du phénomène de surcote en cas de submersion marine



Source : site internet de l'Observatoire de la côte de Nouvelle-Aquitaine (OCNA)

L'érosion côtière intervient sous l'effet, isolé ou combiné, d'événements marins (déferlement de vagues) ou continentaux (ravinement⁴). L'importance de l'aléa, qui peut concerner les côtes meubles (plages, dunes, marais) ou rocheuses (falaises par exemple), dépend de l'ampleur et de la fréquence de ces événements. S'y ajoutent d'autres facteurs, comme les caractéristiques des stocks sédimentaires, les courants marins côtiers, la variation durable du niveau des océans et l'action humaine (sur-fréquentation des massifs dunaires, aménagements côtiers, déstabilisation des dunes, etc.)⁵.

Cet aléa devient un risque en présence d'enjeux menacés (personnes, habitations, activités économiques, infrastructures, patrimoine, etc.) : l'importance du risque peut donc résulter d'un aléa très élevé menaçant des enjeux peu vulnérables ou d'un aléa faible exposant des enjeux d'une grande valeur. La vulnérabilité d'un enjeu à l'aléa dépend notamment des choix opérés localement en termes de prévention des risques et d'aménagement du territoire.

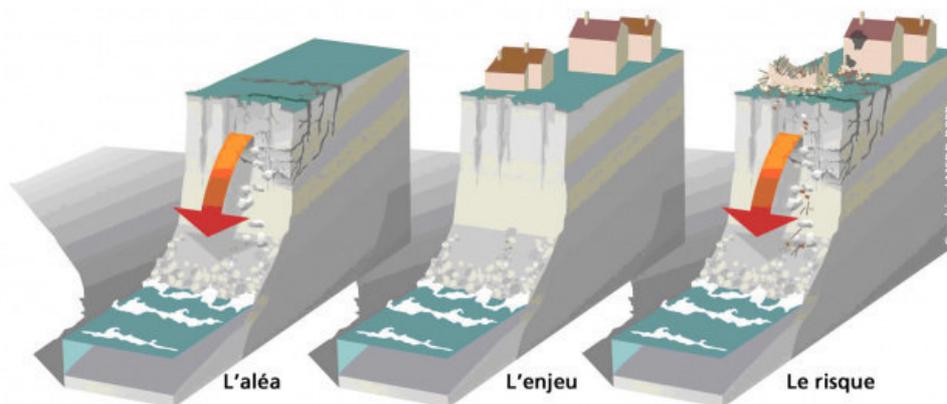
³ Selon l'article L. 125-1 du code des assurances, « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles [...] les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ».

⁴ Formation de ravins ou rigoles, par les eaux de pluie, sur les pentes déboisées des reliefs.

⁵ Observatoire régional des risques côtiers en Nouvelle-Aquitaine.



Schéma n° 3 : différence entre l'aléa, l'enjeu et le risque en situation d'érosion côtière



Source : site internet de l'OCNA

Les mouvements affectant le trait de côte ont conduit les pouvoirs publics à définir plusieurs modes de gestion en fonction de la situation locale, allant de l'inaction au repli stratégique, en passant par la surveillance ou l'accompagnement des processus naturels, et la lutte active (voir la définition de ces modes de gestion à l'Annexe n° 1).

En Europe, 27 % à 40 % des côtes sableuses seraient affectées par l'érosion⁶. D'après l'indicateur national de l'érosion côtière élaboré par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), 20 % du trait de côte naturel seraient en recul en France, principalement dans cinq départements qui concentreraient 50 % des côtes en érosion⁷, et 30 km² de terres auraient disparu sur les secteurs en recul au cours des cinquante dernières années. La Nouvelle-Aquitaine est vulnérable face à cet aléa comme à celui de submersion, comme l'ont rappelé plusieurs événements exceptionnels survenus au cours des vingt dernières années⁸. La superficie globale exposée au recul du trait de côte à l'horizon 2050 y est estimée à 25 km² pour la côte sableuse et 1,5 km² pour la côte rocheuse, Charente-Maritime mise à part, dont 10 km² du territoire seraient menacés à la même échéance mais selon des modalités plus complexes. Ces projections tiennent compte du changement climatique ainsi que des potentiels événements majeurs susceptibles d'advenir⁹.

Cette vulnérabilité est amenée à croître. Car si la complexité des processus hydro-sédimentaires empêche parfois d'en distinguer les effets des autres facteurs d'érosion, le changement climatique tend à aggraver le phénomène. Il contribue à l'élévation du niveau de la mer, liée à la dilatation thermique des océans et à la fonte de réservoirs terrestres de glaces (glaciers, calottes polaires, etc.), dans des proportions évaluées entre 28 centimètres à 1,02 mètre¹⁰ selon les scénarios. Il peut également modifier le régime des tempêtes, des vagues, des surcotes ou des vents qu'il induit.

⁶ Source : rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le climat, p. 27.

⁷ Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Gironde, Hérault et Seine-Maritime.

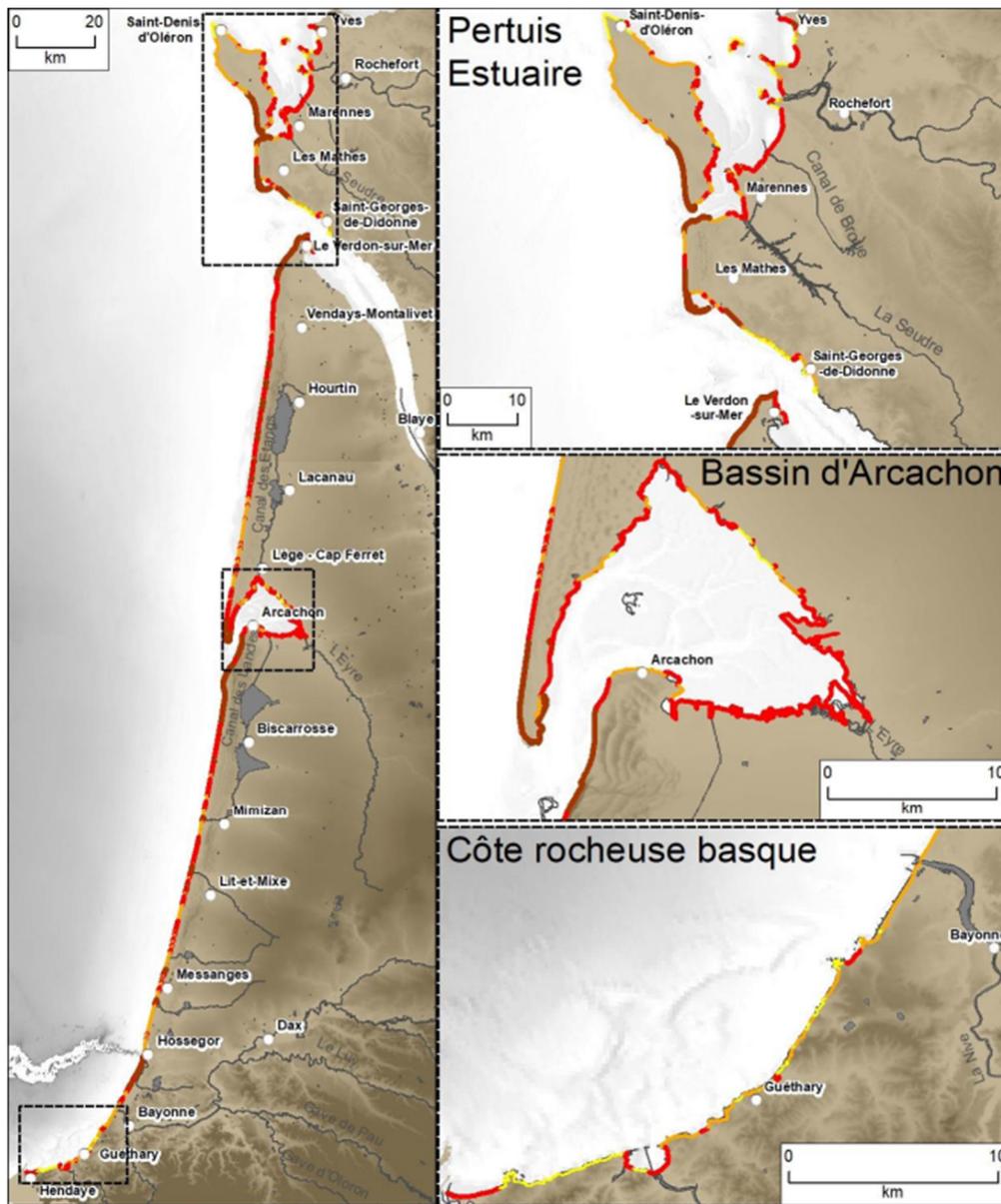
⁸ Notamment les tempêtes Martin en 1999, Xynthia en 2010 et de l'hiver 2013/2014.

⁹ Selon les diagnostics de l'OCNA en 2016 et 2022.

¹⁰ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 1^{er} groupe de travail, 2021.



Carte n° 1 : cartographie de la vulnérabilité du littoral du bassin Adour-Garonne au recul du trait de côte, en lien avec l'élévation du niveau marin de 21 cm à l'horizon 2050



Légende

Vulnérabilité du littoral au recul du trait de côte en lien avec une élévation du niveau marin de 21 cm à l'horizon 2050

- Faible
- Modéré
- Fort
- Très fort

Exposition du littoral à l'élévation du niveau marin (0,22m à 2050)	Faible	Modérée	Fort
Sensibilité du littoral au recul du trait de côte à l'horizon 2050			
Inférieure à 30 m	Faible	Modérée	Fort
30 m à 60 m	Modérée	Modérée	Fort
60 m à 90 m	Fort	Fort	Très forte
Supérieure à 90 m	Très forte	Très forte	Très forte



Source : bureau de recherches géologiques et minières, cartographie de la vulnérabilité du littoral au recul du trait de côte dans un contexte de changement climatique à l'échelle du bassin Adour-Garonne, décembre 2017, p. 87



1.2 Les responsabilités publiques et privées face à cette menace

La côte est protégée de l'urbanisation, principalement par les dispositions issues de la loi dite « Littoral »¹¹ de 1986. Cette protection passe notamment par l'interdiction ou la limitation de l'urbanisme sur la frange côtière. Le principe selon lequel « *l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* »¹² s'applique. Des exceptions¹³ sont venues assouplir ce principe au fil des années. Sur la bande littorale des 100 mètres, les constructions et installations sont interdites en dehors des espaces urbanisés, sauf lorsqu'elles sont « *nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* »¹⁴.

Le législateur¹⁵ a récemment enrichi ces dispositions, conçues en premier lieu aux fins de protection de l'environnement. L'érosion côtière, auparavant seulement susceptible de justifier l'extension de la bande littorale des 100 mètres¹⁶, fonde désormais, sur le territoire des communes les plus exposées, une nouvelle dérogation à l'interdiction d'étendre l'urbanisation en discontinuité du bâti existant, pour permettre, dans des conditions strictes, la relocalisation de biens ou d'activités menacés. Elle conduit à renforcer le régime d'inconstructibilité près du rivage, au-delà de la bande littorale des 100 mètres, pour concerner la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans en particulier¹⁷.

La loi du 16 septembre 1807 pose en principe que la charge des ouvrages de défense contre la mer revient aux propriétaires des biens protégés, sauf cas exceptionnels d'aide publique¹⁸.

Faute d'être considérée comme un risque naturel majeur, l'érosion côtière ne donne pas droit, en principe, au système assurantiel et indemnitaire lié à cette catégorie de risques, en particulier le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »). L'aide publique dont peuvent parfois bénéficier les propriétaires d'un bien menacé par l'érosion ou endommagé par ses conséquences n'est ainsi ni acquise ni homogène et varie selon le contexte local. Ainsi, certaines dépenses de protection, d'acquisition ou d'expropriation sont éligibles à ce système, comme en cas d'exposition simultanée à l'érosion et à la submersion ou d'érosion sur une côte rocheuse (au titre de la prévention du risque de mouvement de terrain).

Plusieurs acteurs publics interviennent en matière de gestion du trait de côte.

¹¹ Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

¹² Article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

¹³ Constructions et installations nécessaires aux activités agricoles, forestières et de cultures marines, densification modérée des hameaux identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, etc.

¹⁴ Articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme.

¹⁵ Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte.

¹⁶ Article L. 121-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur avant le 25 août 2021.

¹⁷ Caractère démontable des constructions autorisées dans la bande des 100 mètres au titre de l'exigence de proximité de l'eau ; inconstructibilité des espaces urbanisés dans la zone exposée à 30 ans, sauf travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes n'augmentant pas la capacité d'habitation ; obligation de démolir tout construction ou extension intervenue à compter de l'entrée en vigueur du PLU intégrant les zones d'érosion et de remettre en état le terrain lorsque l'érosion menace la sécurité des personnes dans les trois ans.

¹⁸ L'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais dispose ainsi qu'il appartient aux propriétaires de terrains et de biens situés sur le littoral de mettre en œuvre les mesures de défense contre la mer, sauf si ces mesures sont jugées d'intérêt général.



Il s'agit, d'abord, de l'État, qui définit le risque au travers des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) et gère le domaine public maritime. Il s'est doté d'outils de connaissance et de prévention de l'aléa, comme la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2012, destinée à traiter ensemble et de manière transversale les problématiques liées aux mouvements affectant le littoral français. Cette stratégie entend non pas « lutter contre » mais « vivre avec », en acceptant la mobilité naturelle du trait de côte, en renonçant à lui opposer systématiquement des ouvrages de défense pour le fixer, en recherchant des solutions adaptées aux processus et enjeux en cause et en s'appuyant davantage sur les services rendus par les écosystèmes pour en atténuer les effets.

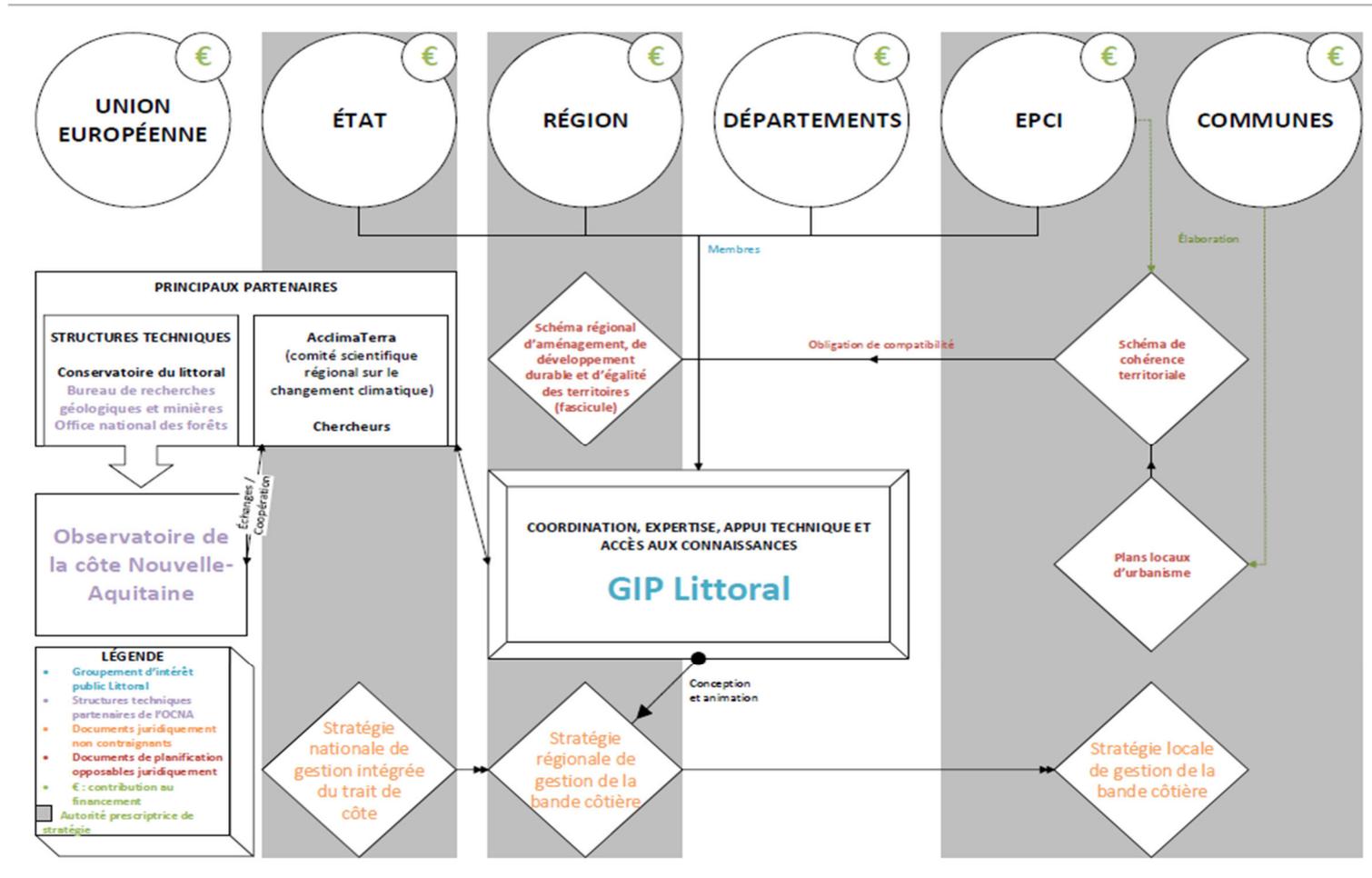
En principe, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont désormais compétents pour certaines opérations de gestion du trait de côte, au titre de la défense contre la mer et la protection des zones humides, composantes obligatoires de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) depuis leur transfert à ces établissements, en 2018. Ce transfert, destiné à clarifier les responsabilités et compétences exercées diversement auparavant, visait à rapprocher la prévention des inondations des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le contexte local comme la nature des actions à mener peuvent toutefois conduire au maintien de la compétence des communes, lesquelles jouent un rôle majeur dans l'information de la population sur les risques et la maîtrise de l'urbanisation.

Départements et régions interviennent également, au titre de leurs compétences respectives en matière de protection des espaces naturels sensibles et d'aménagement du territoire, mais aussi comme financeurs des études de connaissance de l'aléa et des travaux de défense. D'autres structures viennent en appui, parmi lesquelles le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et le Cerema pour cartographier l'aléa, ainsi que le conservatoire du littoral et l'office national des forêts (ONF) en tant que gestionnaires et propriétaires d'espaces naturels littoraux. Enfin, l'Union européenne (UE) est un contributeur important au financement des actions de gestion du trait de côte, par l'intermédiaire, notamment, du fonds européen de développement régional (FEDER).

En Nouvelle-Aquitaine, la stratégie s'articule autour d'une instance partenariale de coordination des interventions locales, le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral, créé en 2007 et auquel adhèrent l'État, la région, les départements et les structures de coopération intercommunale du littoral. Ses travaux sont alimentés par les éléments de diagnostic de l'Observatoire de la côte Aquitaine (OCA) puis de Nouvelle-Aquitaine (OCNA), créé en 1996 et coanimé par le BRGM et l'ONF. Les orientations stratégiques ont été définies par deux documents principaux, la stratégie régionale de gestion de la bande côtière (SRGBC) d'une part, arrêtée en 2012 autour du GIP, et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'autre part, approuvé par la région en 2020 et qui comporte des objectifs et règles générales dans ce domaine.



Schéma n° 4 : la gouvernance de la gestion publique du trait de côte en Nouvelle-Aquitaine



Source : chambre régionale des comptes (CRC)



2 LE TERRITOIRE ET SON TRAIT DE CÔTE

2.1 Un littoral intercommunal hétérogène

La communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud (CC MACS), créée en 2002 au sud des Landes, regroupe 23 communes, aujourd'hui peuplées de 67 000 habitants¹⁹. Elle est dynamique sur le plan démographique, avec une progression annuelle moyenne de sa population de 1,8 % entre 1968 et 2018, nettement supérieure à celle observée dans le département (+ 0,8 %) comme aux niveaux régional et national (+ 0,5 %). Cette tendance s'est accrue récemment (+ 1,9 % par an en moyenne entre 2013 et 2018)²⁰.

Son littoral, long de 35 kilomètres, est sableux, à 99 % naturel et non urbanisé. Seules huit des 23 communes membres ont une partie de leur territoire donnant sur la côte : Moliets-et-Maa, Messanges, Vieux-Boucau-les-Bains, Soustons, Seignosse, Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne. Le développement de la plupart de ces stations, initié à partir des années 1960 alors qu'est fondée la société pour l'aménagement touristique et l'équipement du département des Landes, prend son essor entre 1967 et 1988, avec les travaux de la mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (MIACA), qui implante dans le secteur l'une des neuf unités principales d'aménagement (UPA) de cette côte.

Le territoire intercommunal relève de l'unité morpho-sédimentaire, partie du littoral homogène dans sa forme, sa nature et l'exposition de sa côte, qui court du sud de la Gironde jusqu'à la pointe Saint-Martin de Biarritz. Il est séparé, à Soorts-Hossegor, en deux compartiments du littoral autonomes du point de vue des transports sédimentaires (les cellules hydro-sédimentaires) : celle des Landes au nord et celle Nord Adour au sud.

Il est exposé à plusieurs risques, dont le recul du trait de côte et la submersion marine sur la frange littorale, les incendies de forêts dans le massif des Landes de Gascogne et les inondations par remontées de nappe phréatique

2.2 La singularité de la commune de Capbreton

Au sud du territoire de la CC MACS, Capbreton, commune d'environ 22 km² et 8 900 habitants²¹, bénéficie de l'attractivité du littoral, comme en témoigne l'augmentation constante de sa population permanente au cours des cinquante dernières années.

Station classée, la fréquentation touristique y est importante, la population estivale atteignant près de 50 000 personnes. La ville dispose de larges capacités d'accueil et les logements sont, pour une grande moitié, des résidences secondaires (57 %), dont le nombre a plus que quadruplé depuis 1968²². Le tourisme capbretonnais est principalement de détente et sportif, autour des sept plages et du port de pêche et de plaisance, le seul des Landes. Ce

¹⁹ 66 974 habitants (source : Insee, statistiques 2018, populations légales 2021).

²⁰ Insee, RP2008, 2013 et 2018, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2021.

²¹ 8 892 habitants selon l'Insee (RP2018, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2021).

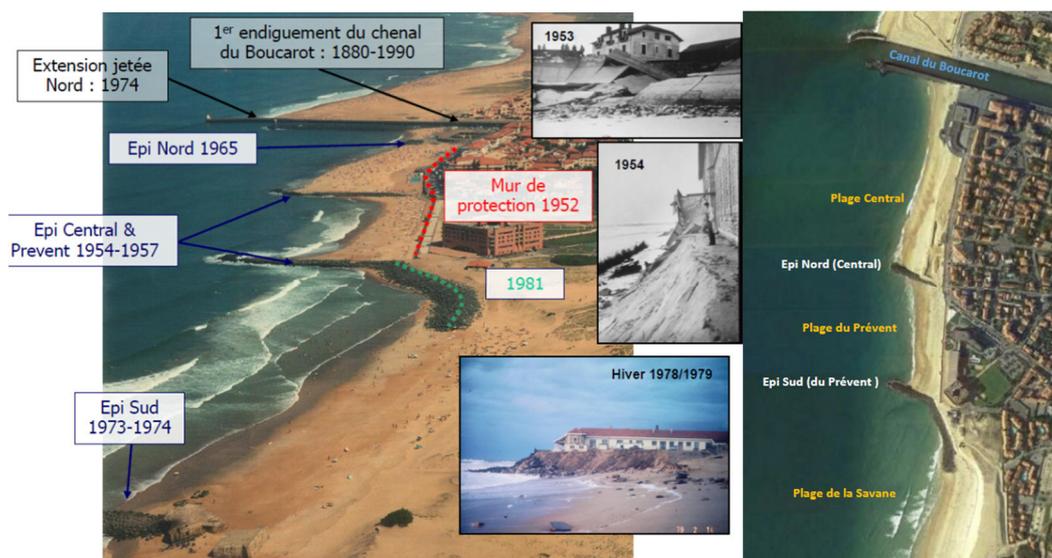
²² Insee, RP2018, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2021.

dynamisme se traduit par celui du marché de l'immobilier local, avec des prix médians au m² proches de 6 000 €²³ et pouvant varier entre 4 500 € et 6 700 €/m², soit près du double des prix observés à Biscarrosse, autre grande station balnéaire landaise.

Capbreton compte près 5,8 kilomètres de littoral. Depuis le nord, où se concentre, après Hossegor, l'urbanisation en front de mer, jusqu'au sud, près de Labenne, se succèdent des plages urbaines, semi-urbaines et naturelles. La zone est séparée en deux par le débouché du Boucarot, chenal de sortie du port de Capbreton et du canal d'Hossegor, protégé par une digue qui interrompt le transit sédimentaire du nord vers le sud. À ce niveau, le trait de côte change d'orientation en raison de la présence d'un canyon (Gouf²⁴), dont les profondeurs d'eau très importantes, à des distances proches du rivage, affectent les mouvements de sable.

Les premiers ouvrages de protection de la commune contre l'érosion et la submersion marines remontent à 1864. Le dispositif actuel, constitué de perrés et d'épis centraux sur près de 750 mètres de la zone urbaine, date des années 1950. Les perrés installés au début du XX^e siècle ont été remplacés entre 1949 et 1952. Des épis ont été aménagés entre 1954 et 1974 pour mieux lutter contre l'érosion marine, aggravée par l'allongement et le rehaussement de la digue nord décidés après les dégâts de l'hiver 1952-1953. Les tempêtes de 1978-1979, qui ont accéléré le recul du trait de côte, ont justifié la pose, en 1981, d'enrochements au sud du front de mer.

Photo n° 1 : principaux ouvrages de protection du littoral capbretonnais



Source : commune de Capbreton

Ce dispositif a été complété par des opérations de rechargement de sable par camion, du nord vers le sud, à partir des années 1980 puis en partie automatisées en 2008 grâce à un *by-pass*, canalisation souterraine de refoulement. Des actions de maintien du cordon dunaire par le reprofilage des dunes, le renforcement de l'écosystème naturel par des plantations et la restauration de zones de biodiversité ont aussi été menées.

²³ Prix au m² de l'immobilier d'après le baromètre des notaires, entre avril 2020 et mars 2022.

²⁴ Créé par l'écartement de deux plaques tectoniques dans le prolongement de l'ancien lit de l'Adour.



2.3 Le paysage institutionnel en matière de gestion du trait de côte

Dès sa création et jusqu'en 2018, la CC MACS ne s'intéressait au trait de côte, la gestion relevant principalement des communes concernées, qu'à travers sa compétence, optionnelle, de protection et mise en valeur de l'environnement. Depuis 2018, sa compétence s'est élargie à la suite du transfert de la GEMAPI aux EPCI à fiscalité propre, pour inclure les actions de défense contre les inondations et la mer.

Jusqu'en 2018 également, le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) Côte Sud était chargé de la gestion du port de Capbreton, du domaine public maritime devant le front de mer de cette commune, concédé par l'État, et du lac marin d'Hossegor. Dans la continuité du schéma départemental de coopération intercommunale des Landes du 21 mars 2016, le syndicat a été dissous après la reprise de ses compétences par la CC MACS. Cette dernière intervient donc depuis, en dehors de la GEMAPI, pour le désensablement du lac marin, vers lequel les sédiments accumulés devant la digue nord, qui se déversent dans le chenal du Boucarot, transitent, le sable récupéré servant à alimenter le sud de Capbreton.

Enfin, le syndicat d'équipement des communes (SYDEC) des Landes, compétent en matière de distribution d'eau et d'assainissement pour le compte de trois des huit communes littorales (Seignosse, Soorts-Hossegor et Capbreton), est propriétaire de la station d'épuration de la Pointe, dont les bassins d'infiltration sont sur le cordon dunaire au sud de Capbreton.

2.4 Une exposition variable à la mobilité du trait de côte

Le retrait du trait de côte sur le territoire communautaire au cours des dix dernières années est estimé par la CC MACS entre 1 et 1,5 mètre annuel, soit un niveau modéré d'après les travaux régionaux de l'OCNA. Les mouvements de trait de côte les plus significatifs sont localisés dans deux zones mais varient dans leur intensité.

Au sud, Capbreton et Labenne sont les plus exposées, avec un aléa d'érosion supérieur à 2 mètres par an²⁵. Les enjeux menacés à Labenne sont limités : un village de vacances, l'ancien centre hélio-marin et des installations de plage. Capbreton est plus vulnérable au regard de l'importance des enjeux menacés (front de mer, station d'épuration), d'autant que la commune est également exposée au risque de submersion marine. Malgré l'intensité des tempêtes hivernales de la décennie passée, en particulier celles de 2013-2014, les dégâts occasionnés dans ces deux communes sont rares.

Ailleurs, Vieux-Boucau-les-Bains connaît à la fois de l'accrétion (au sud) et de l'érosion au nord et au centre, mais d'un faible niveau (entre 20 et 50 centimètres, par an). Soorts-Hossegor présente une relative stabilité. Le reste de la côte, sableuse, est demeuré naturel et peu urbanisé : le cœur des villes est généralement situé à plusieurs kilomètres du littoral et les enjeux urbains au bord de l'océan sont en nombre limité (Moliets-et-Maa, Messanges et Soustons). Seignosse, qui dispose d'un important secteur urbanisé près de l'océan, est malgré tout moins exposée, du fait de la présence de dunes sableuses en front de mer.

²⁵ Source : Casagec Ingénierie, *Diagnostic détaillé du littoral de Capbreton*, novembre 2015, pp. 48 et 49 ; BRGM, *Caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050*, décembre 2016, p. 44.



Seules Capbreton, Soorts-Hossegor et Seignosse figurent dans la liste des communes identifiées par le Gouvernement comme particulièrement vulnérables au recul du trait de côte²⁶. Cette dernière commune y figure sans motifs apparents, au regard de sa faible exposition à ce recul, alors que Labenne, directement concernée, n'est pas dans cette liste, son conseil municipal, consulté, ayant décidé « *le report de la décision à prendre d'autant plus que tous les projets de relocalisation présentés aux services de l'État depuis 10 ans n'ont jamais été acceptés* »²⁷.

3 LA CONNAISSANCE DU RISQUE ET SON INTÉGRATION DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Capbreton a réalisé un diagnostic complet de son littoral afin d'arrêter un plan d'actions face à l'érosion côtière, en intégrant le territoire de ses voisines, Soorts-Hossegor et Labenne. Elle a été accompagnée dans cette démarche par le groupement d'intérêt public Littoral en Nouvelle-Aquitaine (« GIP Littoral »), dont la CC MACS est membre comme les autres intercommunalités littorales, depuis la création de ce groupement en 2005²⁸. Il n'existe pas de diagnostic commun à l'échelle de l'ensemble du littoral intercommunal, les autres communes étant moins directement concernées par cette problématique, sauf Vieux-Boucau-les-Bains qui a réalisé un diagnostic comparable.

3.1 Un diagnostic de l'aléa à Capbreton incluant Soorts-Hossegor et Labenne

3.1.1 Un diagnostic communal globalement pertinent mais ne traitant pas de l'aléa de submersion marine

La commune de Capbreton a confié, en 2014, le diagnostic de sa surface littorale à un bureau d'études spécialisé, après que le conseil municipal eut approuvé l'élaboration d'une stratégie communale²⁹. Si aucun texte ne l'imposait, l'engagement d'une telle démarche facilitait l'accès aux financements européens, conditionnés à la réalisation d'une étude coûts-avantages³⁰, et s'inscrivait dans les orientations de la SRGBC.

²⁶ Décret 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.

²⁷ Compte rendu du conseil municipal du 14 décembre 2021.

²⁸ Délibérations du 9 juin 2005 approuvant la création et l'adhésion de la CC MACS au GIP Littoral et du 5 décembre 2019 approuvant le projet de convention constitutive renouvelée pour 2021 à 2029.

²⁹ Délibération du conseil municipal du 8 novembre 2013.

³⁰ Selon le document de mise en œuvre du fonds européen de développement régional aquitain de 2011.



Le diagnostic, achevé en novembre 2015, porte sur un périmètre qui excède le territoire communal, pour couvrir les plages de Soorts-Hossegor et de Labenne. Ce périmètre, cohérent avec le fonctionnement des cellules hydro-sédimentaires locales, est conforme aux prescriptions de la SRGBC, qui préconise un champ d'analyse tenant compte des effets induits, au nord et au sud, par la stratégie locale. Il ne couvre toutefois pas l'intégralité de la cellule hydro-sédimentaire dont relève le secteur, la cellule Nord-Adour, qui s'étend jusqu'à l'embouchure de l'Adour, en incluant les communes d'Ondres et de Tarnos.

Les horizons temporels de l'étude ont été fixés à 2040, 2060 et 2100, soit, pour les deux premières, des échéances proches de celles avancées par le guide de l'action locale de la SRGBC³¹ et, pour la dernière, une perspective identique à celle retenue par les PPRL.

Les analyses techniques de l'OCNA comme du GIP ont confirmé la pertinence du cadre spatio-temporel de l'étude. Celle-ci a été assortie de diagnostics des ouvrages de défense du front de mer de Capbreton, en 2015 pour les perrés et en 2016 pour les épis rocheux.

Le diagnostic n'a cependant pas été enrichi par des éléments d'expertise sur les incidences de l'aléa de submersion marine, pourtant présent à Capbreton, au motif que cet aléa avait été traité dans le cadre d'études de dangers antérieures sur les ouvrages du front de mer, sans toutefois que ces études aient été intégrées à la réflexion.

Parallèlement, Capbreton a confié à l'ONF, en 2015, l'étude de la réhabilitation des dunes océanes situées au sud de son territoire, à la limite d'un site classé Natura 2000³². La commune s'est efforcée d'articuler cette réhabilitation avec sa stratégie en cours de définition. Le BRGM, sollicité pour rendre un avis technique conditionnant l'éligibilité de l'opération au FEDER, s'est prononcé favorablement au projet en 2016. Cet avis a toutefois été rendu après que la majorité des travaux avait été réalisée et soulignait la nécessité de mettre en adéquation ce type d'opérations avec la stratégie locale pour garantir la cohérence des actions. Ces travaux ayant été achevés avant la finalisation de la stratégie locale, seules les opérations d'entretien courants (branchages, plantations, ganivelles, etc.) ont été intégrées à celle-ci.

3.1.2 Un diagnostic distinct et plus récent de l'État, traitant conjointement de l'érosion et de la submersion marines

La connaissance de l'aléa d'érosion dans le secteur a été complétée ultérieurement par le diagnostic de l'État pour les besoins du PPRL du secteur capbretonnais du Bourret-Boudigau³³, approuvé en 2021, soit plus de dix années après sa prescription. Un PPRL a pour vocation de cartographier les risques présents et de réglementer les zones exposées : annexé aux plans locaux d'urbanisme, il vaut servitude d'utilité publique et s'impose à tous.

Le secteur d'étude est cohérent avec celui du diagnostic de Capbreton, mais ne couvre pas, au sud, Labenne. Les études d'aléas ont été réalisées en 2011 puis actualisées en 2018. Les cartes d'aléas ont été élaborées par un bureau d'études différent de celui choisi par Capbreton, en s'appuyant sur les travaux réalisés par le BRGM en 2012.

³¹ Qui estime « raisonnable de limiter l'horizon temporel à 30-50 ans à compter de la date de lancement de l'étude », afin notamment de limiter les incertitudes.

³² Évaluation des incidences prévue par les articles L. 414-4 et R. 414-49 du code de l'environnement.

³³ Le Boudigau est le fleuve côtier dont l'embouchure est à Capbreton.



3.1.3 Des méthodologies en partie convergentes

Les méthodologies employées pour élaborer les diagnostics de la stratégie communale et du PPRL sont proches. Ces deux documents se réfèrent au guide méthodologique relatif aux PPRL de 2014. La caractérisation du recul du trait de côte s'opère par le calcul de la largeur de la zone d'aléa à un horizon déterminé (L_r), en multipliant le taux moyen de recul annuel (T_x) par le nombre d'années séparant cet horizon de l'année du trait de côte de référence (n), auquel est ajoutée la valeur du recul du trait de côte consécutif à un événement tempétueux majeur (L_{max})³⁴. Le calcul du taux moyen de recul annuel est généralement fondé sur les données de l'OCNA depuis 1966 (souvent photographiques), complétées par des plus récentes, l'ensemble étant retravaillé afin de corriger l'hétérogénéité des sources et d'éventuels biais.

Toutefois, outre que les aléas cartographiés³⁵ et les horizons temporels retenus³⁶ diffèrent, la méthodologie fondant chaque document n'est pas identique :

- le découpage de la zone en secteurs d'étude homogènes est différent, rendant difficile la comparaison des valeurs calculées par chaque document ;
- le trait de côte de référence du PPRL, celui cartographié par l'OCNA en 2017, est plus récent que celui de la stratégie locale, datant de 2014 mais tenant compte des tempêtes de 2013-2014 ;
- le recul consécutif à un événement majeur, l'hiver 2013-2014 dans les deux cas, a été arrêté à 10 mètres (20 mètres en arrière des ouvrages) au sein du PPRL, contre 10 mètres au sud du front de mer et 4 mètres au nord d'Hossegor pour la stratégie communale ;
- la quantification de l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur le recul du trait de côte est différente (+ 20 cm pour l'évènement de référence actuel et + 60 cm pour l'évènement de référence à échéance 2100 dans la stratégie locale, contre + 30 mètres de recul d'ici à 2100 dans le PPRL), le GIEC évaluant la montée des eaux entre + 40 cm et + 80 cm d'ici à 2100 selon un scénario de faibles ou fortes émissions de gaz à effet de serre³⁷.

Le diagnostic communal préalable à l'élaboration d'une stratégie locale de gestion du trait de côte et le diagnostic de l'État pour les besoins du PPRL, s'ils fondent des documents aux finalités différentes, auraient pu être conduits simultanément ou faire l'objet d'une mutualisation entre les collectivités publiques. La coordination de ces démarches aurait limité les dépenses engagées à cette fin et contribué à une connaissance homogène des risques littoraux sur le littoral de la CC MACS.

³⁴ $L_r = n \cdot T_x + L_{max}$.

³⁵ Un seul aléa, l'érosion marine, a été étudié par le diagnostic communal, alors que le PPRL traite aussi de la submersion marine.

³⁶ Les horizons temporels retenus sont pluriels dans le cas de la stratégie locale (2040, 2060 et 2100), unique (2100) pour le PPRL.

³⁷ GIEC, *Special report on the ocean and cryosphere in a changing climate*, 2019, Résumé technique, projections TS.4, p. 56.

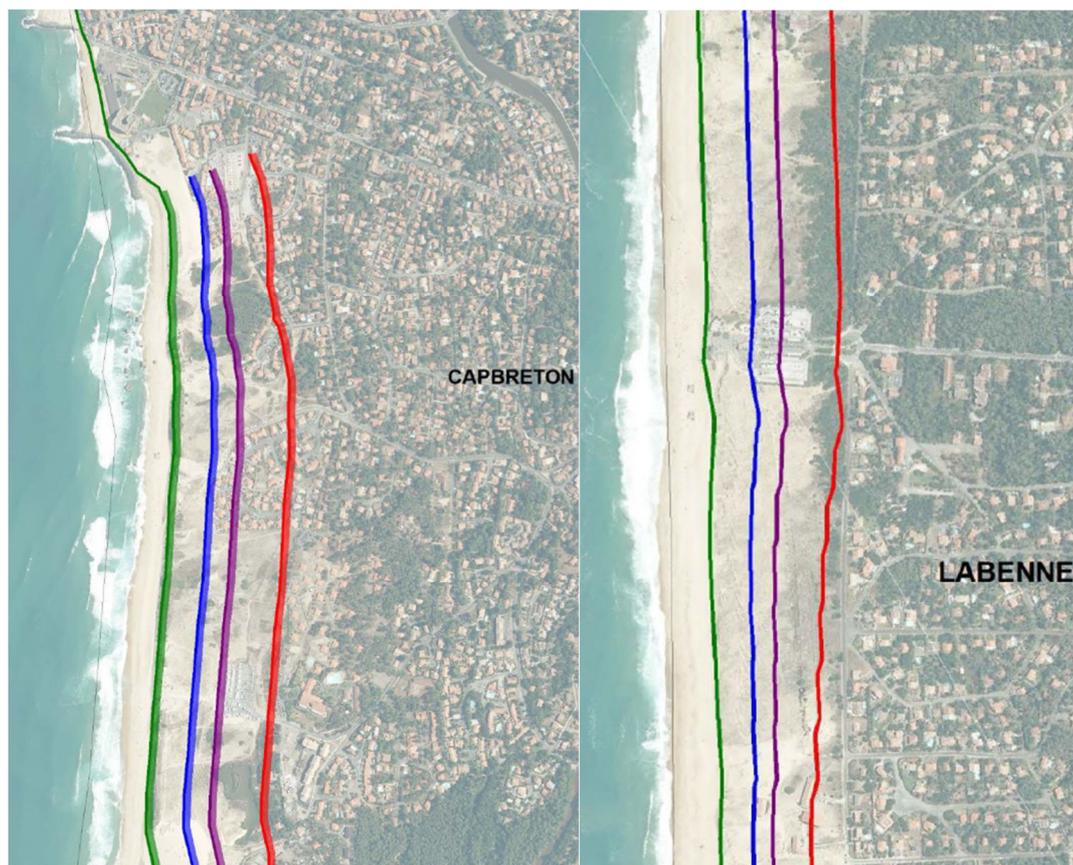
3.2 Une évaluation de la sensibilité à l'érosion côtière limitée à Capbreton

3.2.1 Les projections du trait de côte en 2040, 2060 et 2100

Le portage par la seule commune de Capbreton du diagnostic n'a pas conduit à circonscrire la projection du trait de côte à son littoral, celui des communes voisines de Soorts-Hossegor et Labenne ayant été également couvert.

Capbreton voit son trait de côte reculer partout, sauf sur le front de mer où il est fixé, à un taux moyen annuel de 2,5 à 3 mètres. Ce taux varie toutefois selon que la zone bénéficie ou non des transferts de sable du *by-pass*. La situation de la commune est proche de celle de Labenne, au sud, où le taux moyen de recul annuel oscille généralement entre 2,5 et 3 mètres, mais diffère de celle d'Hossegor, dont le trait de côte est stable, voire en accrétion.

Carte n° 2 : projections du trait de côte à Capbreton (gauche) et Labenne (droite)



Traits de côte

— Référence 2014

— Projection 2040

— Projection 2060

— Projection 2100

□ Limites communales

■ Bande aléa 2040

■ Bande aléa 2060

■ Bande aléa 2100

Source : diagnostic détaillé du littoral de Capbreton, novembre 2015, pp. 57-58

La dérive littorale naturelle, affectée par la présence du Gouf et la digue au nord, alimente les plages au nord du Boucarot. Celles-ci s'enrichissent malgré les extractions de sable opérées pour le rechargement des plages du front de mer, stabilisées par cet apport et les épis, et celle du Santocha, qui demeure malgré tout en érosion.

Au sud, le recul du trait de côte au-devant du cordon dunaire est plus important, en l'absence d'apports du *by-pass*. La zone semi-urbaine à l'arrière de ce cordon est ainsi la plus exposée au recul du trait de côte.

Photo n° 2 : fonctionnement hydro-sédimentaire des plages de Capbreton



Source : *diagnostic détaillé du littoral de Capbreton, novembre 2015, p. 52*

La caractérisation du recul du trait de côte par la stratégie locale apparaît cohérente avec les autres diagnostics, locaux³⁸ ou régionaux³⁹, disponibles. Elle ne transparait toutefois pas des données de l'indicateur national de l'érosion côtière, qui fait état d'une accréation quasi-généralisée des plages landaises à l'exception d'une zone d'érosion au sud (-0,5 m/an). Mais la méthodologie d'élaboration de cet indicateur a été choisie par le Cerema « *pour disposer d'informations homogènes et comparables sur les côtes françaises* » (exploitation de photos aériennes prises à des périodes espacées de plusieurs dizaines d'années, sur de larges secteurs), ce qui explique que ses résultats puissent différer de ceux, plus précis, des études locales sans pour autant invalider ces derniers⁴⁰.

³⁸ PPRL du Bourret-Boudigau.

³⁹ BRGM, *Caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050*, décembre 2016, pp. 53-56 ; *cartographie de la vulnérabilité du littoral au recul du trait de côte dans un contexte de changement climatique à l'échelle du bassin Adour-Garonne*, décembre 2017, pp. 57 et 89.

⁴⁰ CEREMA, *Évolution du trait de côte d'après les données de l'indicateur national de l'érosion côtière*, 2018.

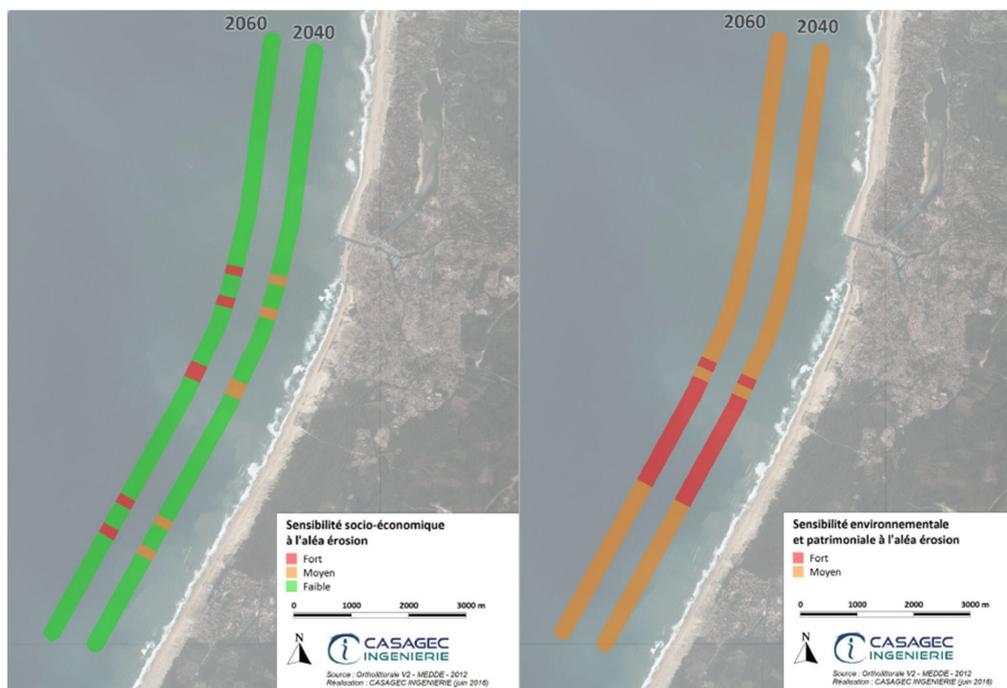


3.2.2 Les enjeux capbretonnais menacés par ces évolutions

À la différence du diagnostic de l'aléa, l'évaluation des biens et activités menacés par l'érosion marine est cantonnée à Capbreton, porteuse du diagnostic, alors que des enjeux bâtis et économiques sont également exposés à Labenne, même s'ils sont moindres.

La cartographie de la sensibilité de la commune à l'érosion, par croisement du niveau d'aléa (épaisseur du trait) et des enjeux (couleur du trait), présente un résultat quelque peu paradoxal. Le front de mer ne ressort pas comme la zone la plus exposée sur le plan socio-économique⁴¹, ce qu'elle est pourtant au regard des enjeux qu'elle abrite, la commune ayant choisi de ne pas effacer les ouvrages de protection existants pour l'élaboration de cette cartographie contrairement à celle de projection du trait de côte. S'il pouvait se justifier compte tenu du diagnostic initial de ces ouvrages, en bon état⁴², et du rôle décisif joué par le *by-pass* dans la stabilité du trait de côte au droit du front de mer, ce choix méconnaît l'objectif d'une telle cartographie : exposer la sensibilité d'un territoire à l'aléa, sans prise en compte d'aucune protection. Le choix inverse aurait permis de représenter l'apport décisif des ouvrages de défense actuels à la protection du front de mer, en mettant en lumière l'ampleur de la zone menacée si ces ouvrages n'étaient pas maintenus, ce que permet toutefois la cartographie de la seule projection du trait de côte.

Carte n° 3 : carte de sensibilité de Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne à l'érosion



Source : stratégie de gestion du trait de côte de Capbreton, étude stratégique, p. 15

⁴¹ Les enjeux pris en compte ne sont pas de nature environnementale ou patrimoniale mais tiennent compte des logements et activités économiques exposés à l'érosion.

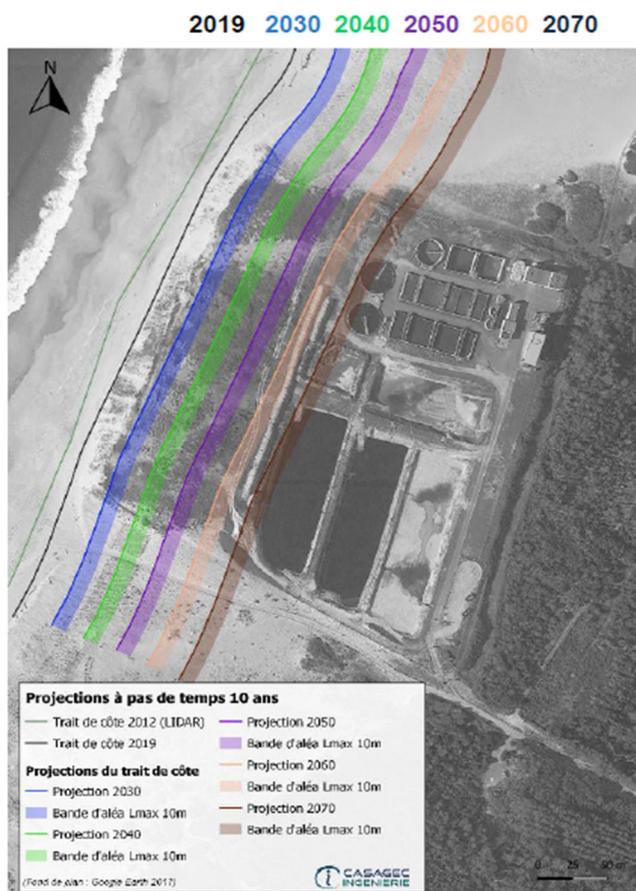
⁴² Sous réserve de désordres nombreux constatés sur les perrés du Prévent et les épis, mais de gravité modérée dans la mesure où ils n'empêchent pas ces ouvrages de remplir leur rôle.



La valeur des enjeux menacés dans la bande d'aléa de Capbreton, en l'absence de toute action, s'élèverait à 200 M€ en 2040 auxquels s'ajouteraient 74 M€ en 2060 et 83 M€ en 2100, soit un total cumulé de 357 M€ d'ici cette dernière échéance. Il s'agit principalement de logements, commerces et structures d'hébergement (hôtels, centres de vacances, campings, etc.), auxquels s'ajoutent des équipements, comme le centre européen de rééducation du sportif (CERS), le casino, une station d'épuration, des infrastructures de transports (routes et parkings).

Cette évaluation est cependant à prendre avec précaution, compte tenu de la méthodologie employée (cf. *supra*, 3.1.3), des enjeux pour lesquels l'évaluation était impossible (chapelle, milieux naturels, etc.) et des difficultés d'évaluer monétairement l'effet potentiel de la disparition d'un équipement sur la fréquentation touristique de la commune. Parmi les enjeux insusceptibles d'être évalués à la date du diagnostic, figurait, à l'extrême sud, la station d'épuration de la Pointe, principal système de traitement des eaux usées de quatre communes⁴³ et dont le système d'infiltration, placé sous la dune, pourrait être menacé dès 2040 et ses ouvrages à partir de 2070.

Photo n° 3 : impact du recul du trait de côte sur les ouvrages de la station d'épuration



Source : comité de pilotage de la stratégie de gestion du trait de côte de Capbreton du 17 février 2020

⁴³ Capbreton, Soorts-Hossegor, Bénèsse-Maremne et Angresse.



L'actualisation du diagnostic du littoral interviendra prochainement, sous la maîtrise d'ouvrage de la CC MACS, compétente en matière de document local d'urbanisme (cf. *infra*, 3.3.2), dans le cadre de la cartographie de la projection du trait de côte à 30 ans et 100 ans, comme le prévoit la loi « Climat et résilience »⁴⁴ pour les communes identifiées, comme Capbreton, particulièrement exposées à l'érosion côtière. La CC MACS a précisé que cette cartographie serait étendue à l'ensemble des huit communes littorales afin d'homogénéiser le diagnostic⁴⁵. La chambre régionale des comptes observe qu'il appartiendra à l'EPCI de se conformer aux recommandations formulées par le BRGM et le Cerema⁴⁶ pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte, notamment en matière de prise en compte du changement climatique.

3.3 Un risque pris en compte dans les documents de planification

3.3.1 Le plan climat-air-énergie territorial

Le plan climat-énergie territorial approuvé en 2012 n'abordait pas spécifiquement la question du recul du trait de côte, à la différence du plan climat-air-énergie territorial (PCAET), prescrit en 2018 et en cours d'élaboration. Ce dernier, selon l'ordonnateur, a identifié cette problématique comme un risque susceptible d'être aggravé par le changement climatique.

Le PCAET doit être compatible avec le SRADDET. Il doit comporter une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique, une définition des « *objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité [...] afin d'atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter* » ainsi qu'un « *programme d'actions à réaliser afin notamment [...] d'anticiper les impacts du changement climatique* »⁴⁷. L'élévation du niveau des océans constituant l'un des effets du changement climatique, susceptible d'affecter l'évolution du trait de côte sur son territoire, la CC MACS devra veiller à se conformer à ces obligations dans l'élaboration de son PCAET.

3.3.2 Les documents d'urbanisme

La prévention du risque d'érosion marine repose sur sa correcte prise en compte dans les décisions d'aménagement du territoire et la maîtrise de l'urbanisme dans les zones à risques. À cet égard, le code de l'urbanisme prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) avec lesquels ils doivent être compatibles, déterminent les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels ou liés à la mer. Les aléas

⁴⁴ Qui a prévu la délimitation, au sein du document graphique du règlement du PLU, sur le territoire des communes identifiées comme particulièrement exposées au recul du trait de côte, de la zone exposée au recul du trait de côte à 30 ans et de la zone exposée à ce recul à un horizon compris entre 30 et 100 ans (article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme).

⁴⁵ Ce que permettent les règles d'éligibilité au fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, qui a vocation à cofinancer cette cartographie.

⁴⁶ BRGM et Cerema, *Recommandations pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte*, août 2022, pp. 33-39 et 45-46.

⁴⁷ Articles L. 229-26 et R. 229-51 du code de l'environnement.



connus doivent être pris en considération, qu'ils aient donné lieu à un PPRL ou que la connaissance résulte d'un document avec ou sans valeur juridique, dès lors que cette connaissance est fondée sur une expertise reconnue⁴⁸. La loi « Climat et résilience » a renforcé cette exigence à compter de 2021, en prévoyant que les SCoT définissent des orientations en matière d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, par l'identification des secteurs d'accueil d'ouvrages de défense contre la mer ou de projets de relocalisation⁴⁹. L'intégration des risques littoraux au sein des SCoT et PLU complète le zonage opéré par les PPRL, en permettant une approche globale de leur traitement, ne se limitant pas à la prévention des risques mais visant une stratégie d'aménagement et d'urbanisation.

En l'espèce, les cartographies de l'érosion côtière sont reprises dans deux documents de planification de la CC MACS : le SCoT et le PLU intercommunal (PLUi). Leur caractère communautaire est un atout pour l'EPCI, lui permettant de décliner sa mission de défense contre la mer dans les documents d'urbanisme, au service d'un projet territorial intégrant le littoral et le rétro-littoral.

3.3.2.1 Le schéma de cohérence territoriale

Même si le territoire comprend plusieurs communes littorales, le SCoT ne fixe pas d'orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral, comme la loi lui en donne la possibilité⁵⁰. En revanche, il aborde, dès son approbation en 2014, l'érosion du littoral dans la présentation du territoire et les orientations qu'il définit.

Dans son rapport de présentation, il identifie le recul du trait de côte parmi les risques à prendre en compte sur la base des données alors disponibles⁵¹, faute de diagnostic détaillé du territoire au moment de son élaboration. Il le qualifie « *d'enjeu fort à prendre en compte dans le développement de l'urbanisation, afin de protéger les personnes et les biens* », en limitant l'exposition de nouvelles populations et en préservant des distances de sécurité entre les zones à risques et l'urbanisation⁵². Son document d'orientations et d'objectifs cartographie les espaces naturels remarquables, les agglomérations et villages existants, qui conditionnent l'extension de l'urbanisation sur les communes littorales⁵³, ainsi que, pour chacune d'entre elles, la bande des 100 mètres et la limite des espaces proches du rivage. Il renvoie aux PLU le soin de réduire l'exposition de nouvelles populations dans les zones d'aléa par :

- la délimitation de la bande littorale inconstructible tenant compte de cette cartographie et du phénomène d'érosion ;
- la préservation du caractère sauvage du cordon dunaire.

⁴⁸ Les articles R. 151-31 et R. 151-34 du code de l'urbanisme prévoient que sont reportés sur le plan de zonage (zones urbaines (U), à urbaniser (AU), agricole (A) et naturelles et forestières (N)) « *les secteurs où [...] l'existence de risques naturels [...] justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature* ».

⁴⁹ 3° de l'article L. 141-13 du code de l'environnement.

⁵⁰ Article L. 141-12 du même code.

⁵¹ Celles de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, de l'ONF et du BRGM notamment.

⁵² SCoT de la CC MACS, *Rapport de présentation*, pp. 188-190 et 221-222.

⁵³ Article L. 141-13 du même code.



Un indicateur de suivi, correspondant à l'évolution de la surface des zones bâties soumises au risque d'érosion⁵⁴, devait permettre d'apprécier les incidences des choix du SCoT sur l'exposition à ce risque. L'évaluation du schéma, six années après son approbation, n'a toutefois pas abouti à un bilan de l'application de ces dispositions. Selon la CC MACS, l'échelle du SCoT, trop large, s'est avérée inadaptée à l'évaluation de cette problématique : « *ce n'est pas la surface de la zone bâtie qui mérite d'être observée mais sa capacité d'accueil de population* », la première évoluant peu sur le littoral à la différence de la seconde, susceptible d'être modifiée à l'occasion d'opérations de renouvellement urbain⁵⁵.

Le SCoT, qui lui est antérieur, ne pouvait tenir compte du SRADDET et des règles générales n^{os} 25 et 26 qu'il fixe en matière de recul du trait de côte. La CC MACS a indiqué qu'elle se conformerait à ce document dans le PLUi, couvrant le même périmètre que le SCoT, afin de traiter la problématique à l'échelle parcellaire. Cette position peut s'entendre pour la mise en œuvre de la règle générale n^o 26, relative à l'anticipation des évolutions de la bande côtière et à la réduction des risques côtiers. En revanche, il appartient à la CC MACS de rendre son SCoT compatible avec la règle générale n^o 25 lors de la prochaine révision du schéma⁵⁶, sans préjudice des précisions que pourra apporter le PLUi. Cette règle prévoit que les SCoT des territoires littoraux intègrent les scénarios GIEC 2050 et 2100 pour anticiper l'élévation du niveau de la mer, à travers :

- la prise en compte du scénario de changement climatique le plus optimiste ;
- la présentation d'une ou de plusieurs stratégies de recomposition spatiale.

La CC MACS a indiqué que la réalisation par l'EPCI des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte en application de la loi « Climat et résilience » (cf. *supra*, 3.2.2), étendues au territoire des huit communes littorales, permettrait une traduction homogène du risque dans les documents d'urbanisme (PLUi et SCoT). Cette cartographie sera l'occasion d'identifier dans la prochaine révision du SCoT les secteurs d'accueil d'ouvrages de défense et de projets de relocalisation, conformément au 3^o de l'article L. 141-13 du code de l'environnement, ce qui contribuera à la mise en compatibilité avec le SRADDET.

3.3.2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal de 2020

La CC MACS est couverte, depuis février 2020, par un PLU intercommunal ou PLUi dont elle a engagé l'élaboration en 2015. Celui-ci reprend, à une échelle plus précise, le zonage des espaces naturels remarquables, des villages et agglomérations existants et des espaces proches du rivage tel que fixé par le SCoT.

L'érosion du trait de côte figure, au sein du rapport de présentation, parmi les risques naturels auxquels le territoire est exposé. Elle justifie une extension de la bande d'inconstructibilité des 100 mètres posée par la loi « Littoral »⁵⁷ et retenue par le SCoT en 2014. Le PLUi choisit donc, dans ses documents de zonage, de fixer la bande d'inconstructibilité jusqu'à la limite connue d'évolution du trait de côte, à laquelle s'ajoutent 100 mètres au sein des

⁵⁴ SCoT de la CC MACS, rapport de présentation, p. 289.

⁵⁵ Réponse à la question 1.1 du deuxième questionnaire d'instruction.

⁵⁶ Article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

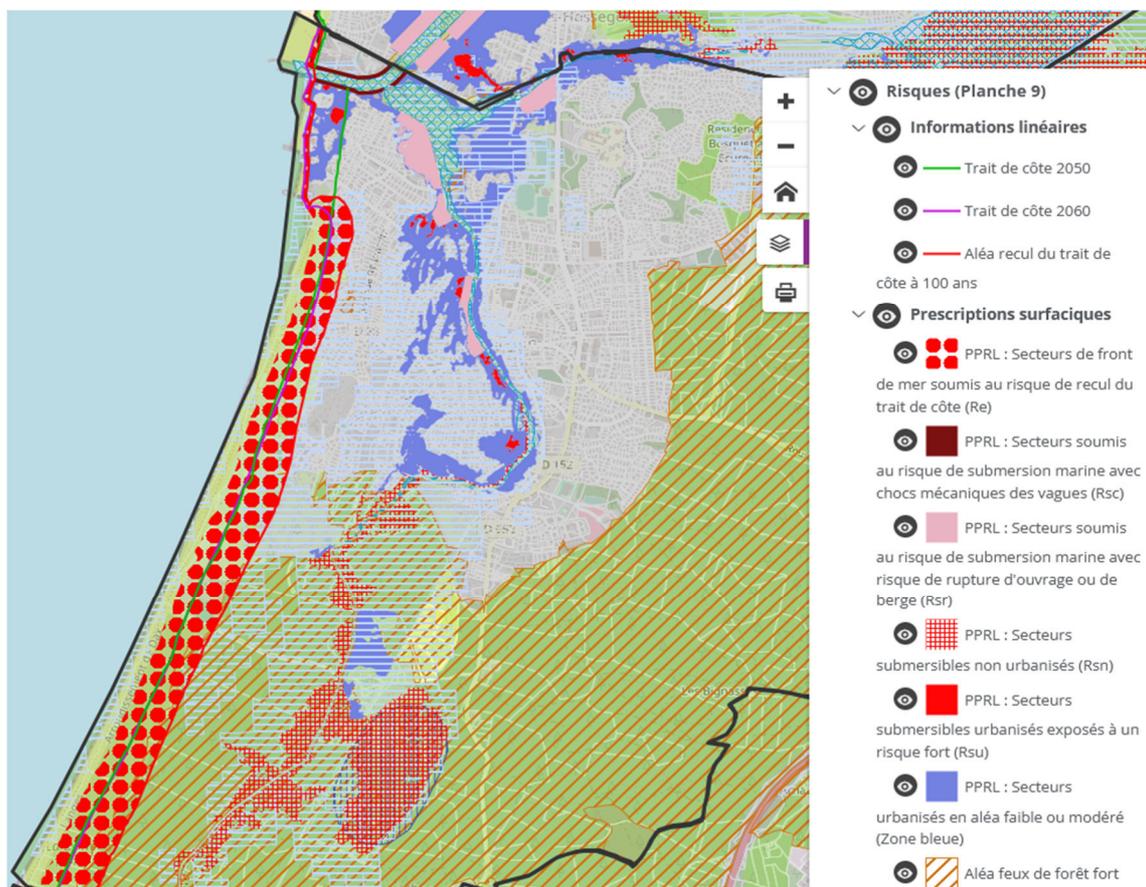
⁵⁷ PLUi de la CC MACS, *Rapport de présentation*, Diagnostic et état initial de l'environnement (livre 1, pp. 153-155) et Justification des choix (livre 2, pp. 346-425).



espaces naturels : la zone d'inconstructibilité, hors espaces déjà urbanisés, représente près de 970 hectares sur le littoral intercommunal. Ce faisant, l'intercommunalité a devancé les dispositions de la loi « Climat et résilience », qui prévoit que le PLU d'une commune porte la largeur de la bande littorale à plus de 100 mètres « *lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de trente ans le justifie* »⁵⁸.

Faute, à ce jour, de diagnostic commun aux huit communes littorales et en l'absence de PPRL en dehors du secteur du Bourret-Boudigau, la transcription de l'évolution à venir du trait de côte, au sein des plans de risques du PLUi, est hétérogène. L'horizon le plus lointain retenu pour chaque commune varie entre 2050 (Moliets-et-Maa, Messanges, Vieux-Boucau-les-Bains, Soustons et Seignosse), 2060 (Labenne) et 100 ans (Soorts-Hossegor et Capbreton) selon les informations disponibles. À Capbreton et à l'instar de Soorts-Hossegor et Labenne, le plan réglementaire du PLUi fait apparaître l'évolution du trait jusqu'en 2050, 2060 et 2100 ; la bande d'inconstructibilité s'étire jusqu'au trait de côte de 2100, sous réserve des 100 mètres supplémentaires pour les espaces naturels (cf. l'annexe n° 2).

Carte n° 4 : représentation des risques côtiers à Capbreton sur la carte interactive du PLUi de la CC MACS



Source : cartographie interactive du PLUi de la CC MACS

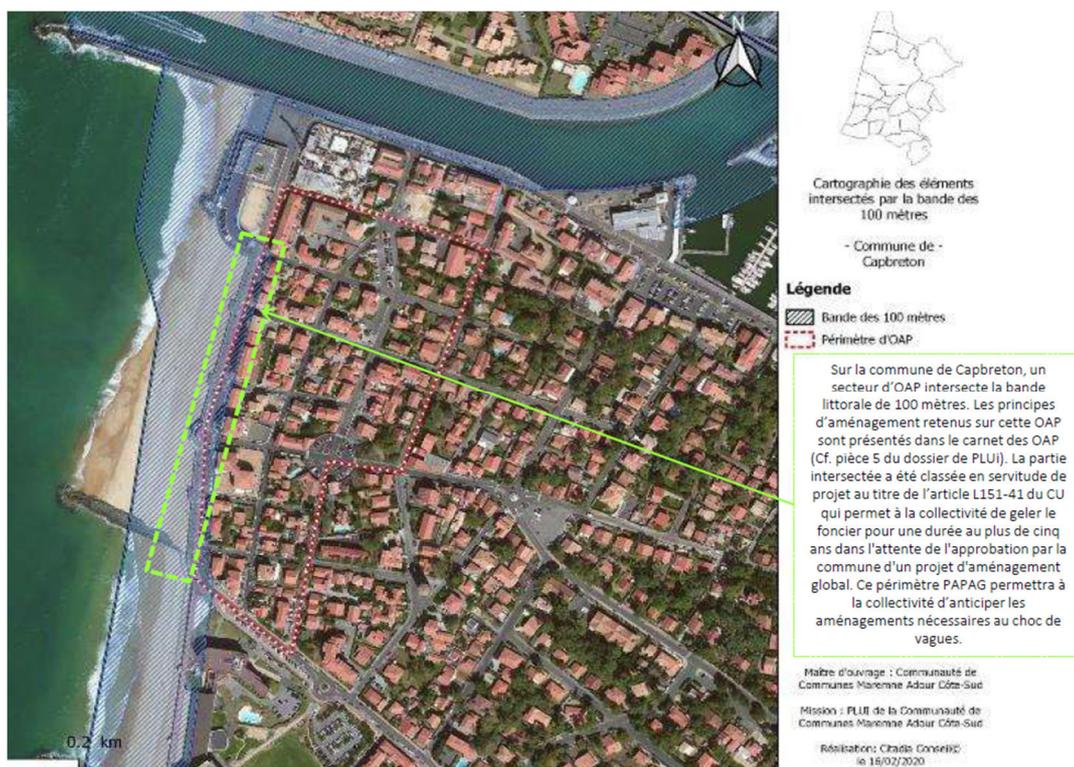
⁵⁸ Article L. 121-19 du code de l'urbanisme.

Aucune zone à urbaniser ne se situe dans la bande d'aléa. En revanche, plusieurs zones déjà urbanisées, exposées aux risques littoraux (érosion ou submersion), y figurent et sont l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP)⁵⁹ tenant compte de la nécessité de limiter l'exposition des personnes et des biens à ces risques. C'est le cas à Labenne et Capbreton, où l'évolution du trait de côte est en cause.

À Labenne, le site de l'ancien centre hélio-marin, menacé par le trait de côte dès 2060, est l'objet d'une OAP⁶⁰, dont l'objectif est la démolition des bâtiments menacés et la valorisation des autres à des fins touristiques. Là où les bâtiments seront démolis, le site sera rétrocédé au Conservatoire du littoral pour être remis à l'état naturel et les dunes protégées. Dans le reste du site, les réhabilitations et constructions envisagées ne pourront pas excéder l'emprise des bâtiments existants.

À Capbreton, le secteur du front de mer est l'objet d'une OAP⁶¹ destinée à permettre son renouvellement urbain et accueillir plus de population, sauf dans la zone particulièrement exposée à l'érosion et à la submersion marines, où l'accroissement des surfaces de plancher ne sera possible que pour augmenter le confort de l'habitat.

Photo n° 4 : localisation du secteur d'OAP au nord du front de mer de Capbreton



Source : PLU de la CC MACS, Justification des choix (livre 2), p. 350

⁵⁹ Les OAP visent, au sein d'un PLU, à définir un cadre d'aménagement sur un secteur donné afin, par exemple, de garantir la prise en compte d'exigences architecturales, urbaines ou paysagères ou de traiter de manière globale un enjeu spécifique.

⁶⁰ OAP n° 10.

⁶¹ OAP n° 1.



Le projet devra tenir compte du trait de côte à l'horizon 2100 et exiger la surélévation des équipements les plus sensibles. Il comprend un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), servitude permettant à la commune de geler le foncier avant l'approbation d'un projet destiné à anticiper les aménagements nécessaires à l'évolution du trait de côte et au choc des vagues. L'OAP et le PAPAG sur le front de mer de Capbreton sont permis par l'existence d'un système d'endiguement, dont la protection, l'entretien et l'adaptation à l'élévation du niveau des océans apparaissent donc impératifs.

Sur les dix permis de construire délivrés par Capbreton entre 2011 et 2021 dans le périmètre menacé par le recul du trait de côte, seuls trois concernent des structures démontables (cabanes de plage et poste de secours), les autres portant sur des opérations de construction, d'extension ou de réhabilitation. Ces autorisations ont été délivrées avant que le PPRL, valant servitude d'utilité publique, ne soit définitivement approuvé, en juillet 2021. Après cette date, sept permis de construire ont été délivrés dans la zone menacée par le recul du trait de côte, tous portant sur des cabanes de plage démontables et démontées l'hiver. Entre 2011 et 2021, 64 déclarations préalables de travaux sur des biens situés dans la zone de recul du trait de côte ont été recensées. La commune n'était pas fondée à s'opposer à des réhabilitations, même si elles ont pour effet de maintenir des enjeux menacés et de renchérir leur valeur. Seules peuvent être refusées les remises à neuf, assimilables à une reconstruction⁶².

4 LA STRATÉGIE LOCALE MISE EN PLACE

4.1 Un portage communal préjudiciable à la cohérence d'ensemble

Parmi les huit communes littorales de la CC MACS⁶³, seule Capbreton s'est dotée d'une stratégie locale de gestion du trait de côte, à laquelle ont été associées Soorts-Hossegor et Labenne. La stratégie régionale avait identifié ces trois communes comme l'un des secteurs prioritaires d'ex-Aquitaine devant se doter d'un tel document. Capbreton a été le sixième territoire de la région⁶⁴ à faire aboutir cette démarche, qui confirme l'intérêt du *by-pass*, mis en place en 2008.

⁶² La remise à neuf et la réhabilitation se distinguent au travers des critères retenus par la législation fiscale pour caractériser un bâtiment neuf (2° du 2. du I de l'article 257 du code général des impôts) :

- si les travaux rendent à l'état neuf plus de la moitié d'un seul des trois éléments du gros œuvre (fondations, éléments hors fondations qui déterminent la résistance et la rigidité du bâtiment, comme les charpentes ou murs porteurs), ou consistance des façades, hors ravalement) ;
- si les travaux remettent à l'état neuf au moins deux tiers de chacun des six éléments de second œuvre que sont les planchers non porteurs, les huisseries extérieures, les cloisons intérieures, les installations sanitaires et de plomberie, les installations électriques et les systèmes de chauffage.

⁶³ Moliets-et-Maa, Messanges, Vieux-Boucau-les-Bains, Soustons, Seignosse, Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne

⁶⁴ Après Lacanau, Mimizan, les anciennes communautés d'agglomération basques (Côte-Basque-Adour et Sud-Pays-Basque) et Lège-Cap-Ferret.



Les autres communes ne disposent pas d'une stratégie comparable mais sont parfois engagées dans une démarche d'aménagement durable des stations visant à redynamiser leur territoire et son offre touristique, comme à Seignosse. Vieux-Boucau-les-Bains a adopté, en 2019, un programme d'actions de gestion de la bande côtière, faisant suite à des études menées dans le cadre de l'élaboration d'un plan plage. Quant à Labenne, les études et actions qu'elle réalise en lien avec la gestion du trait de côte s'inscrivent dans le cadre d'un plan plage. Elle a également répondu à un appel à projet national en 2012 pour la préparation de la relocalisation de biens et d'activités menacés par le recul du trait de côte. Pour son maire toutefois, « *malgré ce travail, aucune adaptation ou interprétation de la loi littoral n'ont permis de mener à bien ce projet ambitieux* », ce qui a motivé le refus du conseil municipal de figurer dans la liste des communes devant s'adapter à ce recul (cf. *supra*, 2.4).

4.1.1 Le respect des étapes d'élaboration posées au niveau régional

La commune a respecté les différentes étapes de production d'une stratégie locale, en particulier le cadre partenarial et d'information posé par la SRGBC.

D'une part, des comités de pilotage et techniques ont périodiquement réuni les acteurs compétents et partenaires régionaux chargés d'accompagner les collectivités territoriales dans cette démarche⁶⁵ ainsi que Soorts-Hossegor et Labenne.

D'autre part, Capbreton a communiqué avec la population peu avant l'achèvement de la démarche, dans le courant de l'année 2017. Elle a tenu « une journée du littoral », constitué un vivier de relais d'opinion chargés de sensibiliser le grand public à la problématique du recul du trait de côte, et organisé deux réunions publiques d'information⁶⁶. L'association du public, sous la forme d'une consultation préalable ou d'une enquête publique, n'est pas obligatoire, sauf si la collectivité décide d'inscrire sa démarche dans le cadre d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation, ce qui n'a pas été le choix de la commune.

4.1.2 Une évaluation partielle des scénarios d'action

Les exigences posées au niveau régional pour la définition et l'évaluation des scénarios d'actions retenus⁶⁷, bien que parfois imparfaitement respectées⁶⁸, ont été globalement prises en

⁶⁵ GIP Littoral, ONF, BRGM, région et département, services préfectoraux, cabinets d'études.

⁶⁶ Compte rendu du conseil municipal du 21 décembre 2017 et analyse technique du GIP Littoral annexé au compte rendu de la réunion du comité régional du 19 janvier 2018 chargé de formuler un avis sur la stratégie et bilan de la mission de communication pour la stratégie littorale de la commune de Capbreton.

⁶⁷ Inaction mais maintien de la digue nord, fil de l'eau (maintien des actions actuelles), transparence de la digue nord, rechargements avec augmentation des volumes du *by-pass* (avec ou sans dragage des sables de la tête de Gouf), rechargements et lutte active dure sur la plage du Santocha à la Piste (par enrochements, pieutage bois ou boudins géotextiles), repli stratégique (sur tout le littoral ou à partir de la plage du Santocha).

⁶⁸ Les scénarios de gestion retenus n'envisageaient pas l'ensemble des hypothèses possibles ; l'analyse coûts-avantages de chaque scénario avait été réalisée globalement pour l'ensemble du périmètre d'étude, et non par secteurs de différentes typologies d'aléas et d'enjeux ; l'analyse multicritères ne détaillait pas la manière dont ces critères avaient été pris en compte.



compte, en particulier les analyses coûts-avantages et multicritères⁶⁹.

Toutefois, dans son avis technique, le GIP estime que le diagnostic des enjeux de la stratégie locale, moins détaillé que d'autres stratégies, présentait plusieurs limites :

- il aurait dû se fonder sur une méthodologie plus rigoureuse et être plus précis⁷⁰ ;
- circonscrit à Capbreton, il ne permettait pas d'identifier et d'évaluer les effets directs et indirects des scénarios étudiés sur les communes voisines, en particulier Labenne ;
- l'aléa de submersion marine n'ayant pas été étudié lors des travaux préparatoires de la stratégie, le diagnostic, qui n'avait pas été précédé d'une évaluation des dommages spécifiquement liés à cet aléa, n'étudiait pas son impact sur la vulnérabilité du territoire.

Enfin, la stratégie n'avait pas pu intégrer dans son champ les actions de désensablement du chenal d'accès au port et du lac marin d'Hossegor, mises en œuvre après son lancement. Ces actions, qui concourent à la dynamique sédimentaire locale et au rechargement des plages du front de mer, sont réalisées et financées par la CC MACS. Elles ont été coordonnées avec les opérations du *by-pass* en 2019 lors du désensablement du lac marin et en 2020 à l'occasion de celui du chenal, le sable extrait ayant servi à recharger la plage de Santocha au sud du front de mer de Capbreton.

4.1.3 L'adoption, en 2018, de la stratégie capbretonnaise

En 2018, la commune a achevé l'élaboration, débutée en 2015, de sa stratégie locale. Cette étape lui a permis de structurer et formaliser des actions qu'elle suivait auparavant au travers de deux budgets annexes, retraçant une partie des charges et produits associés à ces actions sans constituer ni une feuille de route, ni un outil de suivi.

Le conseil municipal a pris acte à l'unanimité, en décembre 2017, du plan d'actions de la stratégie et autorisé le maire à solliciter les financements nécessaires à sa mise en œuvre. Ce vote étant intervenu avant que ce plan ne soit examiné par l'instance régionale chargée de formuler un avis, en janvier 2018, il a été suivi d'une nouvelle délibération, en juillet 2018, pour approuver le plan d'actions définitif et ses modalités de financement prévisionnel.

Le plan d'actions n'est pas, à la différence du diagnostic, partagé avec Soorts-Hossegor et Labenne, même si ces deux communes ont été associées à sa préparation et que la seconde devait être concernée par une action. Ce choix prive le secteur d'une approche globale, tenant compte des impacts éventuels des choix de gestion de Capbreton, comme l'ont relevé le GIP Littoral⁷¹ et l'OCNA⁷² dans leurs avis techniques sur le projet de stratégie. Labenne et Soorts-

⁶⁹ L'analyse coûts-avantages et l'analyse multicritères sont des outils d'aide à la décision : la première compare la rentabilité économique d'un scénario de gestion par rapport à un autre ; la seconde permet de prendre en compte d'autres critères.

⁷⁰ La valeur des biens exposés avait été calculée par unité d'habitation et non en fonction de leur surface habitable, rendant les estimations insuffisamment précises. L'évaluation de certains équipements, comme le port, les plages ou le centre européen de rééducation du sportif, était partielle ou approximative.

⁷¹ Pour le GIP, « le programme d'actions reste centré sur la commune de Capbreton, alors qu'au vu des relations étroites entre les trois communes au niveau hydro-sédimentaire, il est recommandé une plus grande coordination et intégration des actions du programme entre les trois communes ».

⁷² Selon l'Observatoire, « les actions proposées dans la stratégie (en particulier les axes 2, 6 et 7) portent (...) surtout sur le littoral de Capbreton et très peu voire pas du tout sur les littoraux d'Hossegor et Labenne. La



Hossegor, consultées sur le programme d'action envisagé par Capbreton, ont réagi en ce sens, sans toutefois solliciter leur intégration à la stratégie au moment de son lancement.

L'adoption d'une stratégie intercommunale aurait pu contribuer à remédier à ces insuffisances et aurait prolongé la communautarisation de la politique d'aménagement, facilitée par un SCoT et un PLUi couvrant le même périmètre, et de prévention des inondations, depuis le transfert de la GEMAPI. Elle se serait inscrite dans le respect de la SNGITC, dont le sixième principe prévoit une « *gestion intégrée du trait de côte [reposant] sur la cohérence entre les options d'urbanisme et d'aménagement durable du territoire, les mesures de prévention des risques et les opérations d'aménagement du trait de côte* ».

L'ordonnateur a justifié l'absence d'adoption d'une telle stratégie par le fait que la majorité des communes littorales était peu affectée par l'érosion marine, que le nombre d'enjeux urbains exposés était faible et qu'ils étaient généralement protégés par les dunes. Le projet de territoire de la CC MACS, approuvé en juin 2022, identifie pourtant un défaut de prise en compte du changement climatique et de ses effets sur le territoire, notamment en termes d'érosion marine. La deuxième orientation du projet, centrée sur le respect des ressources et la sobriété, prévoit de « *développer la culture du risque auprès de la population en affinant les connaissances et en définissant une stratégie d'anticipation et de résilience basée sur des solutions fondées sur la nature* » afin de réduire l'exposition aux aléas liés à l'eau⁷³.

Si, jusqu'en 2021, rien ne faisait obstacle à ce qu'une commune s'engage seule dans l'élaboration d'une telle stratégie, il lui revenait de tenir compte des logiques hydro-sédimentaires du secteur, impliquant, en l'espèce, Labenne et les communes du sud des Landes. De surcroît, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience », l'article L. 321-16 du code de l'environnement dispose 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* », renvoyant donc cette faculté à la compétence de l'autorité « gémapienne ».

La CC MACS, compétente en matière de GEMAPI, doit donc porter une stratégie intercommunale de gestion du trait de côte, le cas échéant déclinée en secteurs géographiques pertinents, en cohérence avec le paysage hydro-sédimentaire. Le président de l'EPCI, en réponse aux observations provisoires, a indiqué que son établissement n'établirait ni ne porterait de stratégie communautaire de gestion du trait de côte, à l'échelle des huit communes littorales de son territoire ou déclinée par secteurs pertinents. Il a fondé cette décision sur les arguments déjà exposés durant l'instruction, auxquels il a ajouté « *le lourd travail d'animation* » qu'imposerait la coordination d'une telle stratégie. Il a souligné le faible intérêt de couvrir les autres communes littorales (Seignosse, Moliets-et-Maa, Messanges et Soustons) d'un document de cette nature au regard de la configuration de leur territoire et du nombre limité d'enjeux exposés. Il a cependant fait valoir les évolutions envisagées dans le cadre de la deuxième phase de la stratégie de Capbreton :

- dont le périmètre serait étendu à Soorts-Hossegor et Labenne, soit un linéaire côtier de 11,5 km, représentant presque la moitié du littoral communautaire, mais dont Capbreton

réalisation d'une étude de suivi des budgets sédimentaires (...) aurait été pertinente pour l'analyse des potentiels impacts des actions de gestion de sédiments opérées sur le littoral de Capbreton, et pour la définition d'éventuelles mesures compensatoires ».

⁷³ Projet de territoire de MACS à horizon 2035, « Viser l'excellence par nature pour nos habitants », orientation n° 2, intention n° 7, pp. 46-48.



resterait la cheffe de file en raison de « *son expertise et sa proximité avec la population* », comme Vieux-Boucau au nord s'agissant de sa stratégie distincte ;

- dont certaines actions seraient mutualisées à l'échelle des trois communes, comme en matière de connaissance des processus hydro-sédimentaires du secteur et de suivi de l'évolution du trait de côte, notamment par la constitution d'un groupement de commandes.

En outre, le président de la CC MACS a précisé que la réalisation par l'EPCI des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte en application de la loi « Climat et résilience » (cf. *supra*, 3.2.2) permettrait une cartographie du risque à l'échelle de la totalité des huit communes littorales, et non des seules identifiées comme particulièrement vulnérables dans la liste gouvernementale (cf. *supra*, 2.4).

Le maire de Labenne, favorable à un portage intercommunal de la stratégie de gestion du trait de côte, a indiqué que la commune « *dispose de tous les éléments nécessaires pour intégrer une stratégie plus globale* ». Il a confirmé qu'elle intégrerait le prochain programme d'actions de Capbreton, dont le périmètre devrait être étendu, selon lui, à Ondres et Tarnos, communes littorales de la CC du Seignanx situées plus au sud, ce qui serait cohérent sur le plan hydro-sédimentaire. Selon lui, cette intégration, motivée par l'interdépendance des problématiques côtières dans la zone et le souci de mutualiser certaines actions de gestion, pourra faciliter l'avancée du projet de recomposition spatiale envisagé à Labenne.

La chambre relève positivement que ces évolutions, qui constituent une forme d'intercommunalisation de la stratégie locale de gestion du trait de côte de Capbreton, contribueront à améliorer la qualité de cette gestion du trait de côte dans le secteur. Elle observe toutefois que la CC MACS, en refusant le portage et l'animation d'une véritable stratégie communautaire, ne se conforme pas au cadre fixé par le législateur en sa qualité d'autorité « gémapienne ».

Recommandation n° 1. : doter le territoire communautaire d'une stratégie intercommunale de gestion intégrée du trait de côte, en lieu et place des stratégies communales existantes, conformément à l'article L. 321-16 du code de l'environnement. (CC MACS).

4.2 La justification du maintien et de l'amplification des modes de gestion préexistants

La stratégie se fixe cinq objectifs principaux pour la gestion de la bande côtière : la conservation du front de mer dans son état urbanisé ou naturel, le maintien des activités économiques, la garantie de la sécurité des biens et des personnes, la limitation des effets de l'érosion naturelle et la poursuite des échanges hydrauliques entre le lac marin et l'océan.

Pour répondre à ces objectifs, elle retient, sur les cinq secteurs homogènes identifiés, les modes de gestion suivants.



Tableau n° 1 : modes de gestion retenus par Capbreton, par secteur

Secteur	Mode de gestion
<i>Soorts-Hossegor – plage Notre-Dame</i>	Aucun formalisé explicitement (évolution naturelle surveillée)
<i>Front de mer de Capbreton</i>	Poursuite de la lutte active dure (entretien des ouvrages existants) et maintien des actions de lutte active souple (transferts de sable par le <i>by-pass</i>)
<i>Plages du Santocha, de la Piste et des Océanides</i>	Lutte active souple (augmentation des volumes de transferts de sable par le <i>by-pass</i>) et repli stratégique à terme
<i>Plage de la Pointe</i>	Lutte active souple (transferts de sable par tombereaux) au droit de la station d'épuration et repli stratégique à terme Accompagnement des processus naturels en l'absence d'enjeux bâtis
<i>Plages de Labenne</i>	Aucun formalisé explicitement (accompagnement des processus naturels partout et repli stratégique au niveau du poste de secours et des commerces de la plage, au droit de l'Institut hélio-marin et du centre de vacances Casanova)

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après l'analyse technique par le GIP du projet de stratégie locale de Capbreton

Ces scénarios de gestion sont conformes aux orientations définies par les stratégies, nationale et régionale, de gestion du trait de côte, qui privilégient un mode de gestion par type d'espace. Ils ne sont toutefois pas explicitement formalisés pour Soorts-Hossegor et Labenne, faute pour ces communes, associées à son élaboration et membres des comités chargés d'en suivre la mise en œuvre, d'avoir été pleinement intégrées à la stratégie.

Tous les scénarios de gestion, à l'exception de celui du repli stratégique sur l'ensemble du littoral capbretonnais, présentaient, au terme de l'analyse coûts-avantages, une pertinence économique équivalente, après actualisation des coûts et avantages identifiés aux horizons 2040 et 2060 par le mécanisme de la valeur actualisée nette⁷⁴. Autrement dit, le montant actualisé des dommages évités par chacun de ces scénarios par rapport à l'inaction excédait la somme des dépenses nécessaires à leur mise en œuvre et des coûts liés aux dommages subis par les enjeux menacés. Ce montant s'élèverait, dans tous les cas de figure à l'exception du repli stratégique intégral, entre 196 M€ et 223 M€ en 2040 et entre 245 M€ et 291 M€ en 2060 : ces sommes correspondent au montant des dommages évités grâce aux investissements réalisés pour protéger les enjeux menacés.

La faiblesse des écarts entre les scénarios s'explique par la concentration des enjeux sur le front de mer urbanisé, dont l'importance monétaire est sans commune mesure avec le poids du coût lié à leur protection.

⁷⁴ Outil permettant de comparer plusieurs projets sur des critères économiques, en prenant en compte les bénéfices et les coûts de ces projets actualisés sur leur durée de vie : l'intervention est considérée pertinente économiquement si cette valeur est positive et le scénario le plus rentable est celui dont la valeur actualisée nette est la plus élevée.



Le scénario du repli stratégique intégral présentait seul une valeur actualisée nette négative. Cela signifie que, couvrant l'ensemble du littoral capbretonnais, soit plusieurs centaines d'enjeux à délocaliser d'ici à 2060, le coût de sa mise en œuvre s'avérait supérieur aux bénéfices attendus.

Tableau n° 2 : synthèse des résultats de l'analyse coût-avantages des scénarios de gestion

Scénarios	Valeur actualisée nette (arrondie)	
	2040	2060
1 : Fil de l'eau	223 M€	291 M€
2 : Transparence de la digue nord	196 M€	245 M€
3A : Rechargements avec augmentation des volumes du by-pass	208 M€	280 M€
3B : Rechargements avec augmentation des volumes du by-pass et dragage complémentaire des sables de la tête de Gouf	198 M€	271 M€
4A : Rechargements et lutte active dure par enrochements sur la plage du Santocha à la Piste	208 M€	287 M€
4B : Rechargements et lutte active dure par pieutage bois sur la plage du Santocha à la Piste	207 M€	284 M€
4C : Rechargements et lutte active dure par boudins géotextiles sur la plage du Santocha à la Piste	207 M€	284 M€
5A : Repli stratégique sur tout le littoral au sud du Boucarot	- 48 000 €	- 38 000 €
5B : Repli stratégique sur le littoral au sud du Santocha	213 M€	287 M€

Source : stratégie locale de Capbreton, étude stratégique, juin 2016, p. 57

Pour départager les scénarios, l'analyse multicritères a mobilisé d'autres éléments largement inspirés de ceux proposés au niveau régional, tels que l'influence du mode de gestion sur la sécurisation des personnes, ses effets sur les espaces naturels et leur fonctionnement, la difficulté de mise en œuvre de la solution proposée, sa faisabilité juridique ou son acceptabilité locale.

Le scénario des rechargements avec une augmentation des volumes du *by-pass* recueillait, au terme de cette analyse, les meilleurs résultats, en cohérence avec l'effet positif des transferts de sable sur les plages centrales, suivi par les scénarios de lutte active par enrochement, pieutage bois ou boudin géotextile au sud du front de mer.

Tableau n° 3 : synthèse des résultats de l'analyse multicritères des scénarios de gestion

Critères	S0 Inaction	S1 Fil de l'eau	S2 Effacement digue Nord	S3a Augmentation By-pass	S3b Rechargement	S4a Entrochement	S4b Pieutage	S4c Boudin	S5a Repli Total	S5b Repli savanne
Sécurisation des personnes	Mauvais	Moyen	Moyen	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Sécurisation des biens	Mauvais	Moyen	Moyen	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Mise en œuvre du scénario	Bon	Bon	Mauvais	Bon	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Mauvais	Mauvais
Robustesse	Mauvais	Moyen	Moyen	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Persistance	Mauvais	Moyen	Moyen	Bon	Moyen	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Effets sur les espaces naturels	Mauvais	Moyen	Moyen	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Effets des travaux sur l'env.	Bon	Bon	Moyen	Bon	Bon	Mauvais	Bon	Bon	Moyen	Moyen
Effets paysagers / image	Moyen	Bon	Mauvais	Bon	Bon	Mauvais	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Auto-financement du scénario	Bon	Bon	Moyen	Bon	Mauvais	Moyen	Moyen	Moyen	Mauvais	Mauvais
Acceptabilité locale	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Bon	Bon	Moyen	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Faisabilité Juridique	Moyen	Bon	Mauvais	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Compatibilité objectifs territoriaux	Mauvais	Moyen	Mauvais	Bon	Bon	Moyen	Bon	Bon	Mauvais	Mauvais
Moyenne	Mauvais	Bon	Mauvais	Bon	Bon	Moyen	Bon	Bon	Mauvais	Moyen

Bon

Moyen

Mauvais

Source : stratégie locale de Capbreton, étude stratégique, juin 2016, p. 59

La formalisation des choix de gestion appelle deux observations.

D'une part, la stratégie locale n'exclut pas, dans le secteur du Santocha, au sud du front de mer, une lutte active dure « *si des reculs drastiques successifs étaient observés dans les années futures* »⁷⁵. Cette orientation est contraire au résultat de ces analyses : présentée par la commune comme une « *possible adaptation à un recul brutal du trait de côte qui prendrait de court un projet de relocalisation des enjeux rétro-littoraux* », sa perspective rend d'autant plus impérieux l'engagement de la recomposition spatiale de ce secteur (cf. *infra*, 5.3.3).

D'autre part, les actions de lutte active dure contre l'érosion (travaux de remise à niveau des perrés et épis et suivi des digues du Boucarot) n'étaient pas justifiées par les études préalables de la stratégie locale mais résultaient d'une étude de danger, conduite distinctement en 2016, au titre de l'aléa de submersion marine, hors du cadre partenarial régional⁷⁶.

4.3 Un premier programme d'actions échelonné sur cinq ans

Le programme d'actions de la stratégie locale a été structuré, selon le modèle recommandé au niveau régional, lui-même inspiré des programmes d'actions de prévention des inondations, en huit axes, déclinés en 20 actions et 61 sous-actions (voir l'annexe n° 3).

Le programme, d'un montant total prévisionnel de 5,6 M€ sur cinq ans, abordait les actions de lutte active, dure ou souple, l'anticipation du repli stratégique (études de faisabilité, maîtrise de l'urbanisation), le suivi des mouvements hydro-sédimentaires, la gestion de crise et la communication vers le grand public. Il permettait une approche globale du risque sur le

⁷⁵ Stratégie locale de Capbreton, étude stratégique, juin 2016, p. 60.

⁷⁶ Source : analyse technique du GIP Littoral annexé au comité régional du 19 janvier 2018 chargé de formuler un avis sur la stratégie.



territoire de la commune. Les opérations de lutte active souple (3,6 M€, dont 3,5 M€ de transferts de sable) en représentaient les deux-tiers, l'essentiel du tiers restant étant dédié à la lutte active dure (1,6 M€ pour l'entretien et le suivi des ouvrages de défense).

Le programme était assorti, dès son adoption en 2017, d'une programmation pluriannuelle identifiant, pour chaque année, les montants nécessaires au financement de chaque action et les subventions susceptibles d'être perçues. L'UE était identifiée comme le principal financeur (51,2 %)⁷⁷, suivie de la région (14,1 %) et du département (8,3 %), puis de l'État (6,4 %), à travers le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), les 20 % restants revenant à l'autofinancement local.

5 LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE ET LES MOYENS FINANCIERS MOBILISÉS

5.1 Des actions partenariales au pilotage principalement communal

5.1.1 L'implication de nombreux partenaires

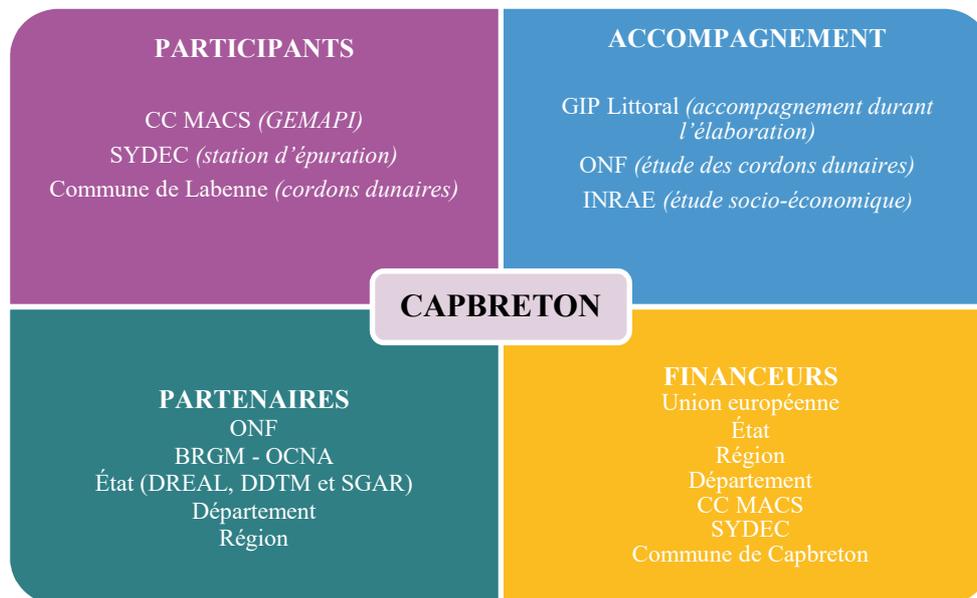
La commune de Capbreton joue un rôle décisif dans la mise en œuvre de la stratégie locale de gestion du trait de côte, dont une large partie des sous-actions (61) relève de sa maîtrise d'ouvrage (47). Mais les seules sous-actions incombant à la CC MACS au titre de la GEMAPI⁷⁸ (14) représentent, par leur coût, près de 90 % du montant total de cette stratégie. En outre, de nombreux acteurs interviennent aux côtés de ces structures, attestant du caractère partenarial de la démarche. Soorts-Hossegor ne figure pas dans cette liste mais est associée aux comités de suivi de la stratégie, après avoir participé à son élaboration.

⁷⁷ Au titre de l'objectif thématique 4.5 (« Réduire la vulnérabilité des populations les plus exposées aux risques d'inondation, d'érosion-submersion et de pollution de l'eau ») du programme opérationnel FEDER-FSE Aquitaine.

⁷⁸ 14 des 64 actions de la stratégie de Capbreton et deux des 41 actions du programme de Vieux-Boucau-les-Bains ont été identifiées comme relevant de la compétence GEMAPI.



Schéma n° 5 : liste des organismes sur lesquels Capbreton s'appuie pour la mise en œuvre de sa stratégie locale de gestion du trait de côte



Source : CRC, d'après les réponses de la commune de Capbreton

5.1.2 Un pilotage prépondérant de la commune malgré l'inclusion dans la GEMAPI des principales opérations de gestion du trait de côte

La CC MACS est compétente sur le trait de côte à deux titres.

D'une part, elle a déclaré d'intérêt communautaire, depuis 2001, l'étude, la protection et l'entretien des zones naturelles inconstructibles au sens de la loi « Littoral », à l'exclusion du nettoyage des plages, au titre de sa compétence en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement. Elle n'a cependant réalisé aucune étude de cette nature depuis 2011 mais a adhéré au GIP Littoral pour permettre à ses communes membres de bénéficier de son expertise.

D'autre part, elle exerce, depuis 2018, la compétence GEMAPI, incluant la défense contre les inondations et la mer, en même temps qu'elle a repris les compétences du SIVOM Côte Sud sur le port de plaisance de Capbreton, le lac marin de Soorts-Hossegor et le domaine public maritime concédé par l'État à Capbreton, Soorts-Hossegor et Seignosse.

La défense contre les inondations et la mer comprend la création, la gestion et la régularisation d'ouvrages de protection qui font l'objet, depuis 2015, d'une réglementation visant à assurer leur efficacité et sûreté, par le classement en systèmes d'endiguement des digues protégeant des secteurs sensibles, auxquelles s'appliquent diverses obligations (études de danger, visites techniques approfondies, rapports de surveillance, etc.)⁷⁹.

⁷⁹ Articles L. 562-8-1, L. 566-12-1, R. 562-13, R. 561-14 et R. 214-113 à R. 214-126 du code de l'environnement.



Cette compétence GEMAPI ne paraît pas interdire à l'EPCI d'engager d'autres actions de gestion intégrée du trait de côte mais, en l'absence de réglementation ou de jurisprudence claires dans ce domaine, ses implications sur la gestion du trait de côte demeurent incertaines. En tout état de cause, les opérations de relocalisation relèvent moins de la GEMAPI que des politiques d'aménagement et d'urbanisme.

La GEMAPI et la gestion du recul du trait de côte

Pour le Gouvernement, 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 submersions marines ou des reculs du trait de côte »⁸⁰. Plusieurs situations doivent, selon lui, être distinguées :

- les ouvrages participant à la lutte contre les inondations ou la submersion marine, qui *doivent* relever de la compétence GEMAPI : il s'agit des digues constitutives d'un système d'endiguement et de leurs ouvrages annexes (perrés, enrochements, épis, etc.), objets de règles particulières ;
- ceux de maintien du trait de côte non constitutifs d'un système d'endiguement, qui *peuvent* relever de la GEMAPI, sans qu'un niveau et une zone de protection leur soient associés ou que des obligations de surveillance et de suivi s'appliquent ;
- les cordons dunaires *peuvent* être gérés au titre de la GEMAPI si l'autorité compétente considère qu'ils participent à la défense contre la mer, sans qu'ils constituent un système d'endiguement, même s'ils doivent être analysés dans l'étude de danger du système qu'ils contribuent à maintenir ;
- les écosystèmes littoraux (zones humides par exemple), espaces d'atténuation et d'absorption des effets des aléas côtiers, *peuvent* relever de la compétence GEMAPI⁸¹.

En tout état de cause, l'autorité « gémapienne » n'a pas l'obligation de gérer les ouvrages de personnes privées ayant pour unique but de protéger leurs propriétés ou d'engager des travaux visant à les protéger de l'érosion sur un secteur encore non protégé, missions incombant aux propriétaires riverains de la mer selon l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, toujours en vigueur.

La CC MACS considère que relèvent de sa compétence la gestion des ouvrages de protection contre les inondations fluviales et la submersion – les ouvrages classés comme systèmes d'endiguement – ainsi que les actions hydrauliques relatives à la gestion du trait de côte et la lutte contre l'érosion marine. En l'espèce, elle prend en charge deux séries d'action :

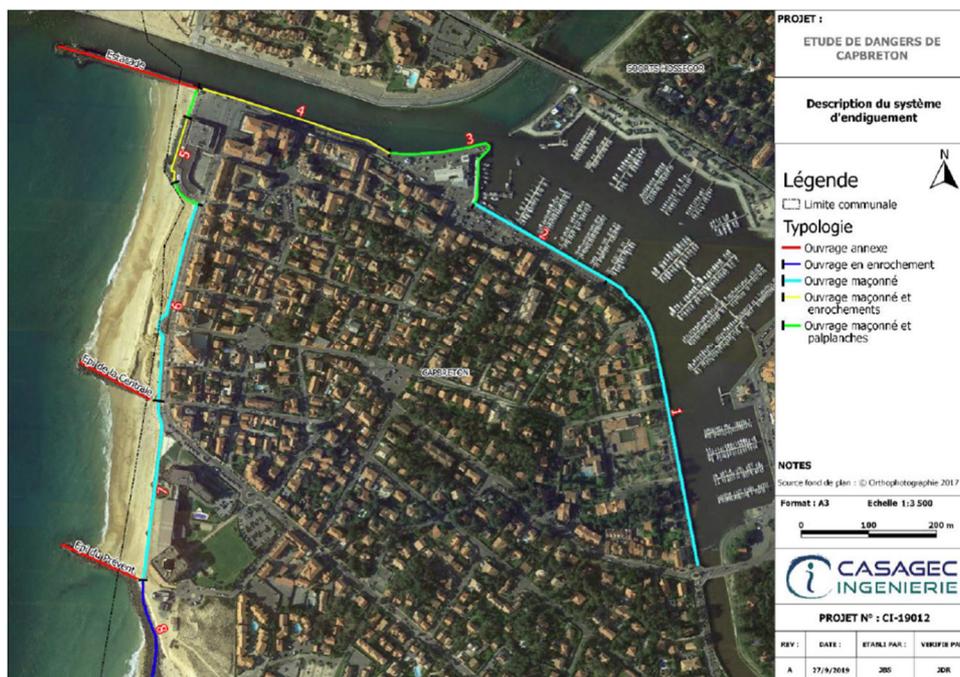
- la gestion des systèmes d'endiguement situés sur son littoral : seule Capbreton est concernée, avec trois digues classées en systèmes d'endiguement (celle du front de mer, celle de la rive gauche du port et celle du Bourret), dont les deux premières, en cours de fusion, sont liées à la gestion du trait de côte, à la différence de la dernière, située à l'intérieur du port ;
- les opérations de transfert de sable de Capbreton et Vieux-Boucau-les-Bains.

⁸⁰ Réponses du Gouvernement à la 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.

⁸¹ Ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, *Questions-réponses sur la compétence GEMAPI*, mai 2019, pp. 10-11.



Photo n° 5 : périmètre des ouvrages constitutifs du système d'endiguement de Capbreton



Source : dossier de demande d'autorisation pour le système d'endiguement de Capbreton, p. 26

Ce choix correspond aux principales missions de gestion du trait de côte susceptibles d'être intégrées à la GEMAPI, en l'état des textes applicables dans ce domaine et sous réserve de leur correcte interprétation.

N'a pas été incluse localement à cette compétence la gestion des cordons dunaires, qui constituent l'essentiel du littoral intercommunal. L'EPCI, qui souligne le manque de « réglementation, jurisprudence et doctrines claires » en la matière comme sur la GEMAPI en général, considère que la gestion de ces cordons, dont la mobilité est le résultat du vent (érosion éolienne et non marine), ne relève pas de cette compétence, alors que la commune rappelle que cette mobilité procède à la fois du vent mais aussi de l'action des vagues. Il appartient à la CC MACS de s'assurer, au travers des études de danger périodiques qu'elle doit mener, que les cordons dunaires situées au sud du front de mer de Capbreton notamment ne contribuent pas à la protection de celui-ci ou de son système d'endiguement. En outre, l'érosion de ce cordon menaçant d'entraîner la submersion d'habitations situées à l'arrière, la dissociation de son entretien des actions de défense contre la mer mériterait d'être réinterrogée.

Les communes sont compétentes pour le reste de la gestion du trait de côte et leur rôle est d'autant plus important que la CC MACS, comme le lui permet la loi⁸², leur a délégué la gestion des rechargements de sable, au regard de leur expérience et expertise⁸³.

Le pilotage communal de la stratégie est confirmé par la désignation de Capbreton, en 2019, comme cheffe de file de son programme d'actions sur le trait de côte, faisant d'elle l'interlocuteur unique des tiers financeurs de la stratégie (État, région et département) et de

⁸² Premier alinéa de l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸³ Les délégations de gestion ont fait l'objet de conventions signées par ces communes et l'EPCI, après l'autorisation de leur organisme délibérant respectif.



l'autorité de gestion du FEDER (région). L'adoption d'une stratégie intercommunale, ainsi que le recommande la chambre, devrait conduire à faire de la CC MACS la cheffe de file du prochain programme d'actions (cf. supra, 4.1.3), ce qui, d'après ses réponses aux observations provisoires, ne sera pas le cas.

5.2 La situation singulière de la digue au nord de Capbreton

La digue au nord de Capbreton sur la rive droite de cette commune, suivie par la stratégie locale de gestion du trait de côte, n'est pas intégrée à un système d'endiguement, à la différence de l'estacade et des quais la prolongeant rive gauche.

Le maire de Capbreton a indiqué « *que la digue nord n'a jamais été classée ni fait l'objet d'une étude de danger comme ont pu l'être les perrés du front de mer ou le quai de la place de la Liberté* »⁸⁴, situés rive gauche. La CC MACS a justifié la situation par l'analyse de la sensibilité des secteurs côtiers de Capbreton : selon lui, la rupture de la digue n'exposerait pas les biens et la population à un danger comparable à celui qui existe sur le front de mer, compte tenu de l'altimétrie plus élevée de la zone située à l'arrière.

En vertu de l'article R. 562-13 du code de l'environnement, « *la protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement* », défini par l'autorité « gémapienne » « *eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R. 214-119-1, qu'elle détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens* ». Ce système doit comprendre « *tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment des ouvrages [...] qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention* ». L'article R. 214-119-1 de ce code prévoit que « *le niveau de protection [...] est déterminé par la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection [...]. Lorsque la taille et les caractéristiques de la zone exposée le justifient, plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés, chacun étant associé à une partie délimitée de la zone protégée* ».

Le défaut de classement de la digue au nord de Capbreton dans le système d'endiguement capbretonnais ne fait pas obstacle à la gestion et à l'entretien de cet équipement par la CC MACS, non pas sur le fondement de la GEMAPI mais au titre de sa compétence, reprise du SIVOM Côte Sud, sur le domaine public maritime concédé. Il s'oppose en revanche au financement des dépenses associées à cet ouvrage par le produit de la taxe GEMAPI.

Même si la plage de Notre-Dame, située au nord de cette digue, ne souffre pas de désensablement, l'ouvrage constitue un élément central du dispositif de protection du nord de la municipalité, en contribuant à l'accrétion du littoral dans ce secteur. De surcroît, la digue est située au-devant des installations du *by-pass*, qui protège l'ensemble du front de mer et le sud de la commune. Cette analyse est confirmée par la commune de Capbreton, qui fait valoir le rôle de la digue dans la préservation de l'estran⁸⁵ et le maintien d'un niveau de sable suffisant pour protéger l'urbanisation à l'arrière et le *by-pass*. La digue paraît donc difficilement dissociable du reste du système d'endiguement.

⁸⁴ Réponse à la question 2.5 du deuxième questionnaire d'instruction.

⁸⁵ Partie du littoral alternativement couverte et découverte par la marée.



Dans ces conditions, la chambre recommande à la CC MACS de réexaminer l'intégration aux systèmes d'endigement de Capbreton de tout ou partie de la digue au nord de cette commune. En réponse aux observations provisoires, le président de l'EPCI a indiqué que la pérennité de cette digue, dont le classement en système d'endigement n'est toujours pas prévu, devrait être garantie par les travaux de consolidation inscrits dans le prochain programme d'actions de la stratégie locale, sous réserve de l'accord des partenaires régionaux.

Recommandation n° 2. : réexaminer l'intégration de la digue au nord de Capbreton dans le périmètre du système d'endigement littoral de cette commune. (CC MACS).

5.3 Le bilan des actions mises en œuvre

À Capbreton, la stratégie a été engagée dans sa phase opérationnelle en 2018. Sa mise en œuvre a fait l'objet de points d'étape annuels devant un comité de pilotage, qui regroupe l'ensemble des acteurs intéressés, y compris les communes de Soorts-Hossegor et de Labenne.

Un bilan complet, sur le plan qualitatif et financier, en a été dressé en septembre 2022 par trois cabinets d'études⁸⁶. À cette date, près de la moitié des actions avait été achevée et les deux-tiers étaient réalisés ou en cours de réalisation. Hors axe dédié à la gouvernance de la stratégie, 38 des 61 sous-actions avaient été exécutées en totalité, 12 étaient en cours de réalisation ou avaient été partiellement mises en œuvre et 11 n'avaient pas été engagées. Avec 7 sous-actions non réalisées sur les 11 qu'il comportait, le cinquième axe, dédié à la réduction de la vulnérabilité des biens et personnes, est celui le moins abouti, en raison du défaut d'engagement des mesures de préparation à la relocalisation des biens d'habitation menacés.

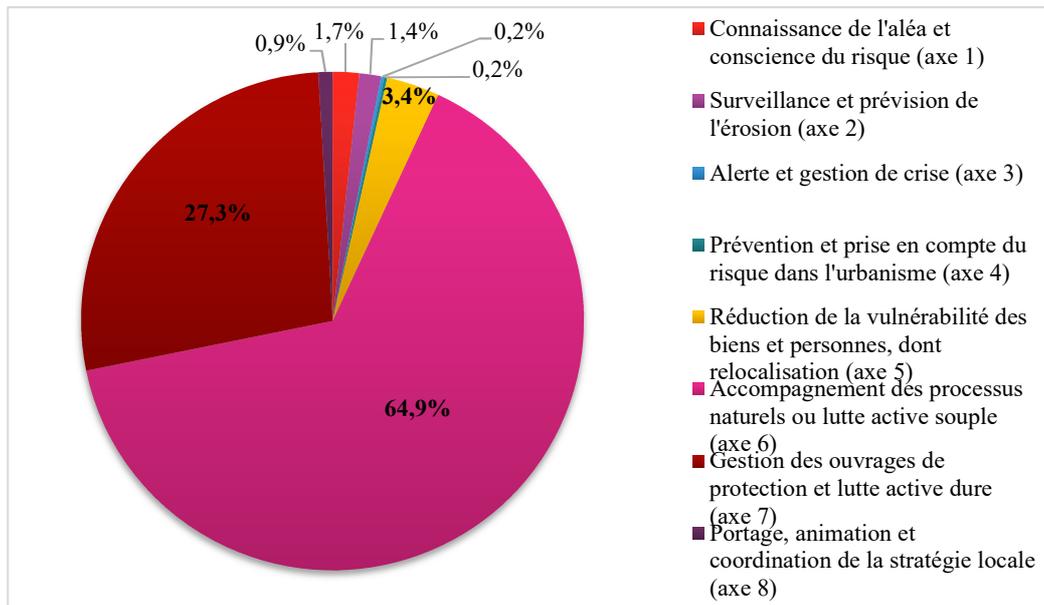
Sur le plan financier, tel qu'arrêté provisoirement au début d'octobre 2022 et en tenant compte des montants prévisionnels engagés d'ici à la fin de cette année, 4,1 M€ des 5,6 M€ initiaux devaient être exécutés, l'écart résultant de la sous-exécution de deux actions (voir l'annexe n° 4) :

- les opérations de suivi des digues du débouché du Boucarot et de remise à niveau des ouvrages du front de mer, au titre du septième axe dédié à la gestion des ouvrages de protection (355 000 € sur les 1,5 M€ prévus) ;
- l'étude de faisabilité de relocalisation des biens d'habitation (aucune dépense engagée sur les 100 000 € prévus).

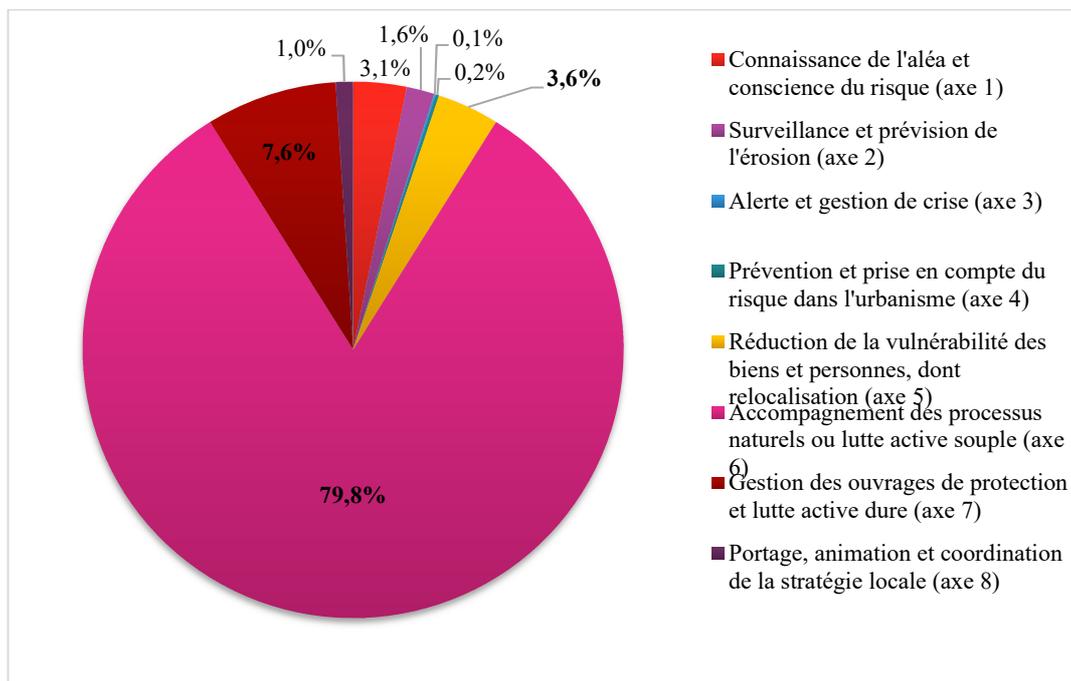
⁸⁶ Espelia, Neosea et Nosika, *Bilan détaillé de la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Capbreton*, septembre 2022.



Graphique n° 1 : répartition par axes d'intervention des coûts prévisionnels



Graphique n° 2 : répartition par axe d'intervention des dépenses engagées



Source : CRC, d'après les réponses de Capbreton et le bilan détaillé de la stratégie



5.3.1 La connaissance et l'information préventive

5.3.1.1 Une connaissance et un suivi de l'érosion côtière à améliorer

La poursuite de la connaissance et de la surveillance de l'évolution du trait de côte capbretonnais a donné lieu à plusieurs actions⁸⁷, notamment des suivis topographiques⁸⁸ et bathymétriques⁸⁹, réalisées à un niveau communal sans mutualisation entre les communes ou à l'échelle intercommunale.

Les actions de suivi du littoral revêtent une importance particulière : elles permettent d'évaluer l'impact des transferts de sable, au nord où il est prélevé comme au sud où il est déposé. Or, contrairement à ce que prévoit le guide de l'action locale de la stratégie régionale, elles ne couvrent que le secteur de Capbreton et du sud de Soorts-Hossegor, à l'exclusion de Labenne, qui opère ses propres suivis, topographiques uniquement, et hors stratégie.

Le bilan hydro-sédimentaire établi en juin 2022 pour les besoins de l'actualisation de la stratégie locale confirme l'insuffisante intégration des acteurs locaux dans le processus de suivi et de connaissance du littoral, donnant lieu à des données incomplètes, imprécises et difficilement comparables les unes aux autres.

L'inclusion des communes voisines dans le périmètre du suivi du littoral est donc nécessaire, d'autant que les opérations de transfert de sable, amenées à se poursuivre et s'amplifier, imposera d'augmenter les volumes prélevés au nord de la commune ou issus de dragages du chenal du Boucarot ou du lac marin, ce qui intéresse directement Soorts-Hossegor. Ces dragages, à l'origine du refoulement du sable collecté vers les plages de Capbreton, devraient faire l'objet d'études évaluant leur impact sur le plan sédimentaire.

La chambre recommande donc à la CC MACS et à la commune d'étendre le périmètre géographique et de mutualiser, au minimum à l'échelle des trois communes, voire à celle de l'EPCI en cohérence avec la GEMAPI, les actions de connaissance et de suivi du littoral, ce que le portage intercommunal de la stratégie devrait faciliter. En réponse aux observations provisoires, la commune et la CC MACS ont indiqué que la deuxième phase de la stratégie pour les années 2023 à 2027 étendrait le champ des actions de suivi du littoral au linéaire côtier des trois communes, avec une mutualisation des moyens mobilisés pour mettre en œuvre ces actions, ce qu'a confirmé Labenne. Le pilotage par l'EPCI de l'élaboration d'un plan de gestion des sédiments à l'échelle de ces communes devrait en outre contribuer à la mise en œuvre de la recommandation de la chambre.

⁸⁷ Un rapport de suivi du littoral au début de l'année 2019, réalisé par le même bureau d'études que celui chargé du diagnostic initial ; un diagnostic actualisé des ouvrages de protection, réalisé, la même année par la même société, dans le contexte du transfert à la CC MACS, dans le cadre de la GEMAPI, du système d'endiguement ; un suivi photographique continu du niveau de sable du front de mer par les services de la commune, avant et après la survenance d'un événement tempétueux, dans le cadre du « Réseau tempêtes » mis en place par l'OCNA.

⁸⁸ Représentation sur un plan des formes de terrain, avec le détail des éléments naturels ou artificiels qu'il comporte, par le recours à diverses techniques (GPS, scanner, photographies, etc.).

⁸⁹ Mesure des profondeurs en eau pour déterminer la forme et les éléments des fonds marins.

Recommandation n° 3. : réaliser et mutualiser les actions de connaissance et de suivi du trait de côte, au minimum à l'échelle des communes de Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne. (*commune de Capbreton et CC MACS*).

5.3.1.2 La culture du risque

En vertu de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, toute personne a le droit d'être informée sur les risques majeurs auxquels elle est soumise et les mesures de sauvegarde à adopter. L'État et les communes concernées contribuent à l'exercice effectif de ce droit par la mise à disposition des informations dont ils disposent.

La CC MACS n'est engagée dans aucune action en matière d'information du public sur l'évolution du trait de côte, laissant aux communes le soin de le faire. Capbreton a mis en œuvre des outils classiques de communication : signalétique (panneaux d'information et pédagogiques), articles dans les magazines municipaux, publications sur le site internet de la commune ou les réseaux sociaux.

Photo n° 6 : exemple de panneau d'information sur le recul du trait de côte à Capbreton



Source : commune de Capbreton

Par ailleurs, Capbreton est dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS), obligatoire pour les communes couvertes par un PPRL prescrit ou approuvé, comme c'est son cas⁹⁰. Un tel plan a vocation à préparer la réponse de la commune aux situations de crise. Il regroupe plusieurs éléments⁹¹, notamment le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) actualisé en 2020. Parmi les risques identifiés, figurent le recul de la côte, les submersions marines et les avancées dunaires, qui font l'objet de mesures de réaction particulières et de plans détaillés de sécurisation. Le PCS doit être révisé régulièrement, en fonction de la connaissance

⁹⁰ Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

⁹¹ Articles R. 731-1 à R. 731-3 et R. 731-8 du même code : recensement des personnes vulnérables, annuaire opérationnel et règlement d'emploi des moyens d'alerte, organisation du poste de commandement communal, inventaire des moyens propres de la commune, etc.



et de l'évolution des risques, le délai de révision ne pouvant excéder cinq ans : le plan de Capbreton, établi en 2013 et révisé pour la dernière fois en 2018, est en cours d'actualisation selon la commune.

La mise en place d'un plan intercommunal de sauvegarde était facultative jusqu'en 2021⁹². Obligatoire d'ici à 2026⁹³, la CC MACS s'apprête à procéder à un recensement des moyens humains et techniques disponibles sur l'ensemble du territoire en vue d'organiser l'emploi des capacités intercommunales au profit des communes, la mutualisation de celles communales et la continuité des compétences communautaires en cas de crise.

5.3.1.3 Une diffusion en ligne des informations sur le trait de côte à compléter

Le code de l'environnement⁹⁴ organise la mise à disposition en ligne d'informations environnementales, en prévoyant que les autorités publiques, dont les collectivités territoriales et leurs établissements, rendent accessibles et partagent les données qu'elles produisent ou collectent. La commune se conforme à cette obligation en transmettant à l'OCNA les données relatives au littoral qu'elle collecte, lequel est chargé de leur partage et mise en ligne, en vertu d'une convention signée avec ses deux prestataires, le BRGM et l'ONF.

Le site internet de la commune comporte une page dédiée au littoral, renvoyant notamment à la stratégie locale, déclinée autour de la problématique du recul du trait de côte et des actions de rechargement des plages et de protection des dunes. Un focus est réalisé sur les travaux de réhabilitation du cordon dunaire ainsi que les opérations de végétalisation de la dune⁹⁵, avec le concours des services de la ville, des agents de l'ONF et de bénévoles engagés dans la protection du littoral capbretonnais (opération « Un sapin pour la dune »⁹⁶). Le site ne comprend toutefois pas une représentation cartographiée de l'aléa d'érosion jusqu'en 2100, cette information n'étant disponible que sur le site internet de la CC MACS⁹⁷. De même, ni les études sur le trait de côte, ni les documents susceptibles de les expliquer ne sont disponibles en ligne. Il est en conséquence difficile pour les personnes intéressées, comme celles ayant des projets d'installation ou de rénovation, d'intégrer le risque dans leur décision.

La chambre recommande à la commune de compléter l'information délivrée au public en ligne en complétant la page de son site internet dédiée aux risques naturels par une cartographie de la projection du trait de côte aux horizons disponibles et des éléments de diagnostic ou de bilan en lien avec sa stratégie locale. En réponse aux observations provisoires, Capbreton s'est engagée à mettre en ligne cette cartographie et, plus généralement, à renforcer la communication sur ce sujet, en valorisant les actions réalisées jusqu'à présent et en créant un forum annuel sur le littoral. En complément, la CC MACS a indiqué qu'elle saisirait l'occasion de la révision du

⁹² Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction applicable jusqu'au 27 novembre 2021.

⁹³ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

⁹⁴ Articles L. 127-1 à L. 127-10 du code de l'environnement.

⁹⁵ Plantation d'oyats, de gourbets et d'agropyrons.

⁹⁶ Collecte, depuis 2016, des sapins de Noël pour les poser sur la dune afin de limiter l'érosion éolienne.

⁹⁷ Le site internet de la commune renvoie à celui de la CC MACS, dont les pages dédiées au PLUi donnent accès à une cartographie interactive permettant de connaître, après plusieurs démarches peu faciles d'accès, le trait de côte en 2050, 2060 et 2100.



PLUi suivant l'achèvement des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte pour rendre l'information sur cet aléa plus accessible au grand public.

Recommandation n° 4. : compléter l'information délivrée au public sur le recul du trait de côte, par la mise en ligne de cartographies et d'éléments de diagnostic ou de bilan en lien avec la stratégie locale. (*commune de Capbreton*).

5.3.2 La défense contre la mer

5.3.2.1 Des actions continues de protection et préservation des dunes

La commune s'est engagée, à la suite des travaux de restauration en 2016, dans la protection et la préservation de ses dunes océaniques, qui contribuent à limiter le recul du trait de côte grâce au rôle d'interface terre-mer qu'elles jouent. L'objectif poursuivi est le ré-engraissement du pied de dune, en limitant le piétinement et en luttant contre l'érosion éolienne. La municipalité a conventionné⁹⁸ avec les propriétaires privés de parcelles situées sur le littoral pour réaliser ces travaux de réhabilitation dunaire et en assurer l'entretien.

Capbreton travaille avec l'ONF pour la mise en œuvre des actions pluriannuelles de protection et de préservation des dunes. L'office, déjà compétent sur les dunes littorales domaniales au titre de la mission d'intérêt général confiée par l'État en matière de protection des dunes et du littoral sableux, intervient aussi sur les propriétés du Conservatoire du littoral (domaine de la Pointe à Capbreton et Labenne) et les espaces naturels sensibles du département (dunes de Labenne). L'ONF est chargé de concevoir le programme annuel de travaux⁹⁹ qui sont réalisés par les communes en régie ou par un prestataire.

Capbreton a signé en 2016 une convention avec le Conservatoire du littoral, propriétaire de près de 220 hectares sur le site de la Pointe, au sud de la commune, pour la réalisation en commun de travaux dunaire, pour un montant total de 512 000 €, essentiellement pris en charge par la commune (470 000 €).

L'intervention de Labenne sur son cordon dunaire, qui s'inscrit également en partenariat avec l'ONF, ne s'est pas opérée dans le cadre de la stratégie portée par Capbreton, comme cela devait être le cas. De surcroît, les conventions encadrant la coopération avec l'ONF n'incluent pas Soorts-Hossegor, pourtant affectée par le recul dunaire comme ses voisines. L'intégration prochaine de ces deux communes à la deuxième phase de la stratégie locale de gestion du trait de côte devrait permettre de mieux coordonner ces interventions, même si, selon Capbreton, Soorts-Hossegor¹⁰⁰ n'aurait manifesté aucun besoin dans ce domaine.

⁹⁸ Sous la forme d'une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage.

⁹⁹ Il s'agit principalement de la pose de clôtures (filets coco, ganivelles, etc.) et de la couverture du sommet des dunes par des branchages ou genêts.

¹⁰⁰ Qui n'a pas répondu à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui avait été adressé.

5.3.2.2 L'efficacité partielle des opérations de ré-ensablement

Les actions de gestion souple (dragage du chenal et transferts de sable) et de fixation du trait de côte (entretien et consolidation des perrés et épis) ont été poursuivies.

Des rechargements de sable par le *by-pass* sont réalisés chaque année, pour des volumes annuels proches de 34 000 m³. À ces rechargements se sont ajoutées des opérations ponctuelles de transfert de sable, à la suite du dragage du lac marin en 2018 (93 000 m³) et du chenal portuaire (13 000 m³) en 2020.

D'importants travaux ont été menés pour remettre à niveau le *by-pass*. La commune a saisi cette occasion pour perfectionner l'équipement, afin de connaître le volume précis de sable transféré. Les travaux ont été conduits par la commune sur délégation de la CC MACS, pour un coût de 1,8 M€¹⁰¹, financé en partie par le FEDER (23 %), l'État (19 %), la région (27 %) et le département (10 %).

Les suivis opérés sur le littoral des conséquences de ces rechargements confirment la relative stabilité du secteur au nord du Boucarot malgré les extractions de sable. La même stabilité est observée sur les plages Centrale et du Prévent grâce au *by-pass*, mais l'érosion des plages du sud (Santocha, Piste, VVF, la Pointe) continue malgré les opérations de ré-ensablement dont bénéficie la première. Les modalités de gestion du trait de côte dans le secteur de Santocha, où des habitations sont menacées à terme, doivent être réexaminées, dans le cadre du deuxième programme d'actions. Selon la commune, la deuxième phase de la stratégie locale devrait poursuivre les modes de gestion actuels dans ce secteur, comprendre une étude technique approfondie de son fonctionnement, une étude de faisabilité du prolongement de la conduite du *by-pass* jusqu'au sud de cette zone et la mise en place de marqueurs d'érosion.

5.3.2.3 Un suivi et une remise à niveau des ouvrages du front de mer en partie reportés

Les opérations de suivi des digues du débouché du Boucarot et de remise à niveau des ouvrages du front de mer de Capbreton, priorisées dans le premier programme d'actions de la stratégie locale à hauteur, respectivement, de 1 M€ et 510 000 €, n'ont été que très partiellement exécutées. Si un diagnostic actualisé des ouvrages de protection avait conclu à une stabilité quasi-générale de leur état, les désordres relevés en 2015 ayant peu évolué, il avait relevé, dans le même temps, la nécessité d'un entretien constant.

Le retard pris dans la mise en œuvre de ces actions, relevant de la compétence de la CC MACS au titre de la GEMAPI, s'explique par la priorité donnée au désensablement du port ainsi que des difficultés réglementaires et financières. L'articulation des interventions de la commune et de l'intercommunalité peut en effet être délicate lorsque sont en cause des ouvrages dont le statut ou les finalités diffèrent, rendant incertaine et complexe leur inclusion dans la stratégie de gestion du trait de côte. Il en va ainsi de la digue nord, ouvrage suivi par cette stratégie mais non classée en système d'endiguement (cf. *supra*, 0). De même, des portions du même système d'endiguement capbretonnais, comme les quais de la place de la Liberté au môle Biasini ou ceux partant de ce môle jusqu'au pont Bonamour, poursuivent des finalités différentes

¹⁰¹ 1,1 M€ de travaux de remise à niveau du *by-pass*, 196 000 € pour l'achat du chargeur de sable, 68 000 € pour les honoraires, 370 000 € de travaux de réparation des canalisations et 63 000 € de travaux complémentaires.



(érosion, submersion marine, inondation fluviale), rendant malaisée l'identification des financements susceptibles de concourir aux opérations sur ces ouvrages.

Ces actions pourraient être incluses dans le prochain programme d'actions de la stratégie locale après que le statut des ouvrages aura été clarifié entre les partenaires, la stratégie n'ayant pas vocation à porter des actions relevant de la GEMAPI portuaire ou fluviale.

5.3.3 Un moindre engagement dans l'anticipation du repli stratégique

La préparation des relocalisations de biens et d'activités menacés par l'érosion marine a fait l'objet d'un investissement plus modéré. Fait exception le cas de la station d'épuration de la Pointe dont la relocalisation, portée par le SYDEC, devrait intervenir d'ici à 2040. Un scénario s'est distingué en 2021 pour des raisons environnementales et financières mais sa faisabilité nécessitait encore des investigations complémentaires. Son coût pourrait s'élever à 46 M€ HT pour la seule relocalisation d'un site d'infiltration, dont 28 M€ d'ici à 2032 et 18 M€ pour la suite¹⁰², sans que les modalités de son financement soient encore définies.

S'agissant du repli des biens privés, si la CC MACS a adapté les documents de planification au recul du trait de côte (cf. *supra*, 3.3.2), ni les études de faisabilité à la charge de la commune, ni les actions foncières d'anticipation relevant de l'EPCI n'ont été réalisées, la plupart de ces actions n'étant du reste assigné à aucun maître d'ouvrage ni chiffrée. Toutefois, dans ce domaine, la commune a principalement pris deux initiatives.

Une enquête socio-économique, prévue par la stratégie locale, a été conduite par des chercheurs¹⁰³ auprès des habitants permanents et secondaires de la commune. Les répondants, qui identifient bien l'érosion comme le risque le plus menaçant localement, s'opposent à une délocalisation (à 44 %), seuls 28 % s'exprimant clairement en faveur d'un déménagement de certains biens et activités et le reste étant indécis. La perception de la menace que fait peser le risque sur les biens d'habitation à moyen terme apparaît donc limitée.

En outre, une réflexion a été confiée à une école d'architecture sur le repli à Santocha, secteur exposé à l'érosion à l'arrière d'une dune sans ouvrage de protection¹⁰⁴. Le résultat de cette réflexion consistait à créer, d'ici à 2050, à l'arrière de cette dune, un large espace humide, faisant office de zone tampon (parc de la lette grise). Les biens menacés dans cette zone seraient déplacés à l'arrière du CERS, où serait construit un nouveau front de mer, au-devant duquel serait édifié un système d'endiguement.

Le maire a justifié le défaut d'étude de faisabilité de la relocalisation des biens d'habitation menacés ou d'actions foncières d'anticipation par l'absence d'urgence et les difficultés de mise en œuvre de tels projets. Selon lui, « *les communes souhaitant réaliser un projet de relocalisation n'ont pas les outils appropriés (réglementaires et financiers) pour mener à bien ce type de démarche à l'heure actuelle* »¹⁰⁵. Il fait en particulier état de l'impossibilité de relocaliser, près du littoral, des biens menacés par l'érosion, un tel déplacement, ailleurs qu'en

¹⁰² SYDEC, *Étude de l'impact du recul du trait de côte sur la station d'épuration de La Pointe*, mars 2021.

¹⁰³ De l'institut national de la recherche agronomique et de l'université de La Rochelle.

¹⁰⁴ La commune avait également répondu, en 2019, à l'appel à manifestation d'intérêt du programme « Mieux aménager les territoires en mutation exposés aux risques naturels » (Amiter), sans que sa candidature ne soit toutefois retenue en février 2020.

¹⁰⁵ Réponse à la question 3.14 du deuxième questionnaire d'instruction.



continuité de l'agglomération existante où aucun terrain n'est disponible, étant contraire au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant, posé par la loi « Littoral »¹⁰⁶. S'il relève l'assouplissement apporté par la loi « Climat et résilience » à ce principe pour la recomposition d'un territoire exposé au recul du trait de côte, il en souligne les limites, la relocalisation dans les espaces proches du rivage autres que la bande littorale ne pouvant déroger à cette règle¹⁰⁷.

La chambre observe que l'exposition au recul du trait de côte de plusieurs secteurs urbanisés de la commune, à horizon 2060 et plus encore en 2100, rend impérative l'anticipation des réaménagements nécessaires au regard de l'ampleur des réflexions, études et concertations à engager avant même de procéder à d'éventuelles relocalisations. Les difficultés avancées pour justifier le défaut d'engagement dans ces actions, transposables à d'autres territoires, n'empêchent pas ces derniers d'investir cet axe de travail, le cas échéant en répondant à des appels à projet à caractère expérimental.

Elle recommande donc à la commune, pour les études de faisabilité, et à la CC MACS, compétente pour les actions foncières d'anticipation, de s'engager sans tarder dans la préparation de la relocalisation des biens et activités menacés par le recul du trait de côte.

La commune a indiqué que ces actions étaient prévues dans le futur programme de la stratégie locale et qu'elle serait attentive aux appels à projet lancés au niveau national en faveur de la recomposition spatiale des territoires littoraux, en évoquant « *une réflexion sur une potentielle candidature à un appel à projet de type « PPA » (volet trait de côte)* ». La CC MACS, pour sa part, envisage le lancement d'une « *étude de faisabilité pour notamment identifier les outils réglementaires et financiers* » nécessaires à une telle recomposition. Elle a toutefois précisé qu'aucune décision n'était prise sur son implication dans les actions foncières d'anticipation et réclamé un accompagnement des services de l'État au regard des incertitudes et difficultés liées à la mise en œuvre d'un projet de cette nature (implication des propriétaires privés, répartition précise des responsabilités entre la commune et l'EPCI, articulation avec d'autres objectifs, comme ceux de sobriété foncière et de zéro artificialisation nette).

La chambre relève que les projets partenariaux d'aménagement en cours sur la recomposition spatiale des territoires littoraux, qui peuvent être de préfiguration¹⁰⁸ ou opérationnels¹⁰⁹, ont précisément pour objet de répondre aux inquiétudes soulevées par la commune et l'EPCI. Il importe donc que le territoire crée les conditions pour s'engager, avec l'État, dans des projets de cette nature. Elle rappelle que seuls les résultats d'analyses coûts-avantages et multicritères complètes et robustes pourraient justifier le renoncement aux actions prioritaires par la stratégie locale dans le secteur, à savoir une lutte active souple avant un repli stratégique à terme.

¹⁰⁶ Article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁷ Article L. 312-9 du même code.

¹⁰⁸ Réalisation d'études pré-opérationnelles : diagnostic territorial, études de programmation urbaine, étude de stratégie foncière, montage opérationnel et financier, concertation, etc.

¹⁰⁹ Réalisation d'actions d'aménagement.



Recommandation n° 5. : mettre en œuvre les actions de préparation des relocalisations de biens et d'activités menacés par le recul du trait de côte (études de faisabilité – commune de Capbreton – et actions foncières d'anticipation – CC MACS). (*commune de Capbreton et CC MACS*).

5.4 Un financement largement partagé

5.4.1 Aperçu général des coûts de la gestion du trait de côte pour Capbreton

Faute de suivi rigoureux des dépenses et recettes de gestion du trait de côte par les deux budgets annexes « front de mer » et « trait de côte », respectivement clôturés en 2012 et 2016¹¹⁰, la chambre s'est fondée sur les données communiquées par la commune de Capbreton pour le coût de cette gestion au début de la période de contrôle.

Les dépenses pour la gestion du trait de côte sur le territoire communal se sont élevées, entre 2011 et 2021, à près de 7,1 M€ :

- 1,5 M€ de charges de fonctionnement jusqu'en 2018¹¹¹, supportées par la municipalité ;
- 5,6 M€ en investissement, cofinancés à 42 % par l'UE (19 %), la région (11 %), l'État (7 %) et le département (5 %).

Au total, la commune a financé un peu plus de la moitié de ces dépenses (51 %), pour un montant de 3,6 M€ environ. Cet effort sur la période représente, à titre indicatif, 5,6 % du résultat cumulé et consolidé de la municipalité, tous budgets confondus. Sur les dépenses financées par Capbreton seule, 2,1 M€ sont de l'investissement, représentant, sur la même période, 6,6 % de l'ensemble des dépenses d'équipement du budget principal (6 % en consolidant l'effort d'équipement du budget principal et des budgets annexes M14) de la commune.

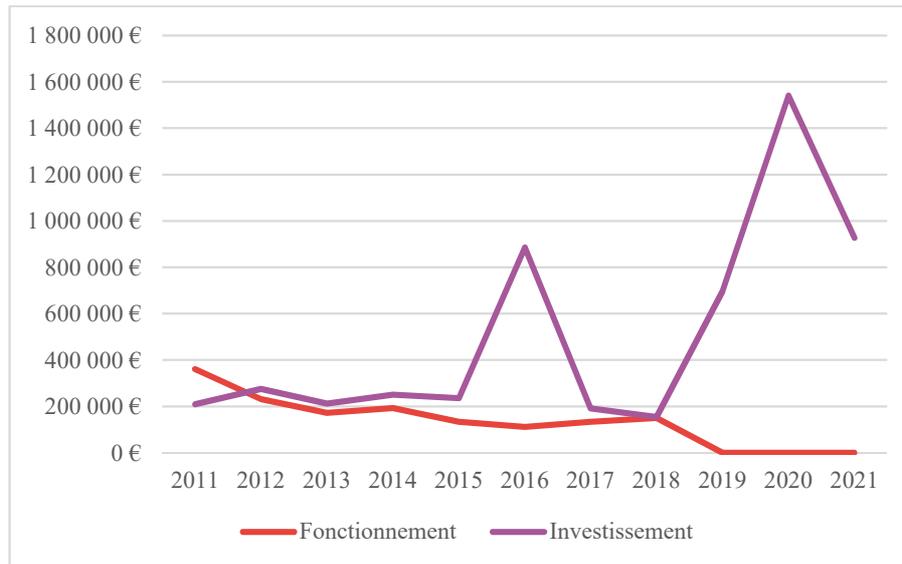
D'un montant annuel moyen total de 640 000 € environ, les dépenses liées à la gestion du trait de côte ont bondi en 2016 pour le financement des travaux de restauration des dunes, puis à partir de 2019, pour atteindre un pic (1,5 M€) en 2020, en raison de la mise en œuvre de la première phase de la stratégie locale (travaux de réparation et de remise à niveau des installations, acquisition d'une chargeuse de sable).

¹¹⁰ En effet, l'individualisation des dépenses dans ces deux budgets annexes était incomplète (par exemple, les dépenses de personnel n'étaient pas individualisées) et insuffisante (des dépenses de gestion du trait de côte *stricto sensu* étaient mélangées avec des dépenses d'aménagement du front de mer, comme la pose de réverbères).

¹¹¹ Après 2018, à la suite du transfert de la compétence GEMAPI à la CC MACS, toutes les dépenses de fonctionnement relatives à la campagne de transfert de sable sont gérées en section d'investissement.



Graphique n° 3 : évolution des dépenses en lien avec le trait de côte à Capbreton (2011-2021)



Source : CRC, d'après les réponses de la commune

Le coût des études (études de danger, études préliminaires, déclarations d'intérêt général et autorisations pour le transfert de sable, connaissance et surveillance de l'aléa, etc.) représente près de 233 000 € depuis 2016.

L'essentiel des actions ainsi financées étant externalisé ou reposant sur l'intervention de tiers, moins de 1 % des effectifs de la commune (1,74 ETP, principalement du service technique) travaille sur cette problématique. Depuis juillet 2022, un chargé de mission dédié à la stratégie est en poste dans les services techniques de la commune ; tel n'a pas toujours été le cas, le départ de son prédécesseur, consacré partiellement à cette problématique (25 %), ayant contraint le directeur de ces services à assumer seul la fonction d'animation.

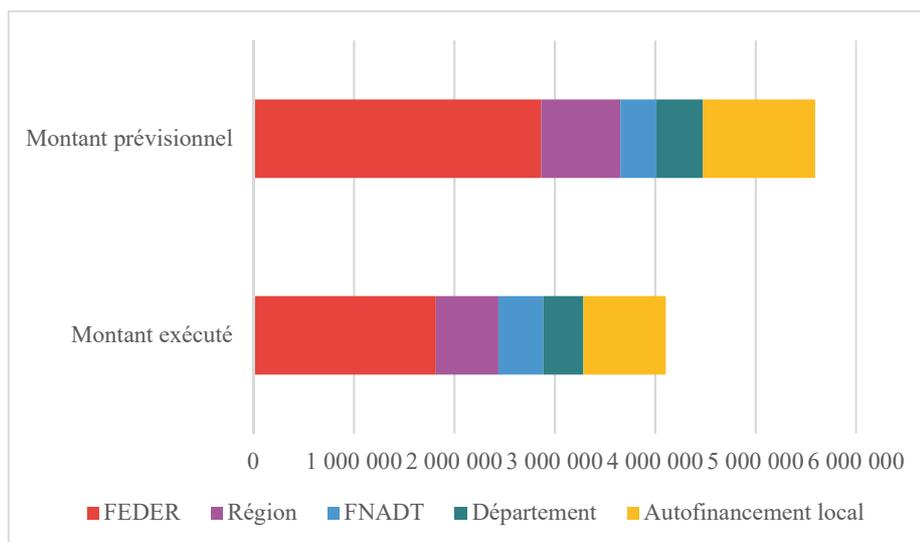
5.4.2 Un premier programme d'actions neutre pour la CC MACS, grâce aux cofinancements des partenaires et à la part prise par la commune

Le financement de la stratégie locale de gestion du trait de côte de Capbreton s'est opéré en trois phases (2019, 2020 et 2021). Sur les 4,1 M€ de dépenses qui auront été exécutées d'ici à la fin de l'année 2022, 80 % seront financés par les partenaires, dont 1,8 M€ par le FEDER, soit 44 % du total, suivi par la région (15 %), l'État (11 %) et le département (10 %) ¹¹². Ces trois derniers ont pris une part plus importante que celle initialement envisagée, en lieu et place du FEDER.

¹¹² Ces montants sont corroborés par les extractions de la comptabilité analytique de la commune.



Graphique n° 4 : répartition des co-financements du premier programme d'actions de la stratégie locale de gestion du trait de côte – en €



Source : CRC, d'après les réponses de la commune

L'évolution de la part prise par chaque financeur résulte de la modification, en cours d'exécution, de l'assiette subventionnable et de la sous-exécution des budgets de certaines actions pouvant conduire le partenaire à solliciter le remboursement de quotes-parts de participations déjà perçues.

Tableau n° 4 : répartition des co-financements du premier programme d'actions - en €

	FEDER	Région	État	Département	Total
Subvention accordée	1 924 727	840 698	484 000	499 927	3 749 352
Montant perçu	0	744 158	396 800	246 756	1 387 714
Montant à percevoir	1 817 069	- 121 869	47 369	154 170	1 896 739
Total de la subvention	1 817 069	622 289	444 169	400 926	3 284 453

Source : CRC, d'après les réponses de la commune

Les 20 % d'autofinancement local – 820 000 € – reviennent à la charge de la commune de Capbreton. En effet, la part de la CC MACS a été *de facto* couverte par les subventions des partenaires et la contribution de la commune au financement des charges liées à la défense contre la mer lors du transfert à l'EPCI de la GEMAPI en 2018. Ces charges ont été réparties, en investissement, qui en constitue l'essentiel, sur une durée de 70 ans pour celles liées aux systèmes d'endigement et la durée de la stratégie locale pour les opérations de rechargement en sable, après déduction des subventions accordées par les partenaires. Il en est résulté, pour Capbreton, un montant total annuel de charges transférées de 273 800 €, dont 145 030 € pour la seule gestion du trait de côte, à raison de 140 667 € pour le fonctionnement du *by-pass* et 4 363 € pour les



ouvrages du front de mer¹¹³. Ce montant, prélevé des attributions de compensation (AC) versées par l'EPCI à la commune, a ainsi couvert, jusqu'à ce jour, la totalité de la part supportée par la CC MACS pour la mise en œuvre de la stratégie locale.

Tableau n° 5 : montant annuel prélevé sur les attributions de compensation de Capbreton au titre du transfert de la défense contre la mer et les inondations à la CC MACS - en €

Système d'endiguement		Ré-ensablement	
Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
9 000	124 134	0	140 667

Source : délibération du conseil communautaire du 28 septembre 2018

La contribution financière nette de l'EPCI à la mise en œuvre de la stratégie capbretonnaise, hors charges liées au temps de travail des agents, devrait donc être nulle, sous réserve, d'une part, que les subventions prévisionnelles soient perçues à hauteur des niveaux sollicités et, d'autre part, que le montant des travaux identifiés pour le calcul de ces attributions n'augmente pas, dans le contexte inflationniste actuel.

La commune de Capbreton avance, sur sa trésorerie, une part significative des dépenses engagées pour la mise en œuvre de sa stratégie, compte tenu des modalités et délais de versement des participations du FEDER. À la différence des subventions de l'État, de la région et du département, pouvant faire l'objet d'avances ou d'acomptes selon des modalités relativement souples, les aides du FEDER ne peuvent faire l'objet que d'acomptes, dont le versement est conditionné à la présentation de documents attestant de l'acquittement des dépenses se rapportant au projet financé, assortis de justifications précises. La commune n'a été en mesure de formuler une première demande d'acompte de la phase 1 (2019) qu'en décembre 2021, plusieurs mois après la notification de son achèvement intervenue en janvier 2021, cette demande ayant été approuvée en juillet 2022 seulement. Les demandes de financement des phases suivantes ne sont donc qu'en cours d'instruction.

Le reste à charge final de la commune, en moyenne annuelle de 164 000 € sur cinq années, a représenté 5,6 % de la capacité d'autofinancement nette de son budget principal¹¹⁴.

5.4.3 Le coût de la gestion du trait de côte pour la CC MACS

Les dépenses de gestion du trait de côte de la CC MACS relèvent de deux budgets :

- le budget annexe « déchets environnement », qui suit notamment les activités de GEMAPI au travers d'une comptabilité analytique permettant d'en distinguer les dépenses et recettes ;
- son budget principal, pour les actions sur la digue nord, de dragage du lac marin, d'entretien des quais ou perrés portuaires et d'aménagement de l'espace communautaire.

¹¹³ Rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 12 septembre 2018.

¹¹⁴ De 2 942 406 € en moyenne entre 2017 et 2021 (voir l'annexe n° 5).



Ces dépenses ont représenté près de 450 000 € depuis 2017, rattachables, en quasi-totalité, au volet « défense contre la mer » de la GEMAPI.

Tableau n° 6 : évolution des dépenses de gestion du trait de côte de la CC MACS (2017-2021) – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Dépenses de gestion du trait de côte	10 560 (*)	5 874	19 551	235 738	177 418	449 141
<i>dont dépenses liées à la prévention des inondations de la GEMAPI</i>	-	5 874	19 551	235 738	177 418	438 581

Source : CRC, d'après les réponses de la CC MACS

L'externalisation, comme à Capbreton, de la plupart des études et travaux liés à ces actions et leur portage communal expliquent que très peu d'effectifs se consacrent à la problématique du trait de côte, seul un agent y travaillant, pour moins d'un quart de son temps de travail (soit 0,1 % de l'effectif intercommunal total).

La CC MACS a réalisé un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la gestion du trait de côte, couvrant, entre 2020 et 2026, les actions inscrites et à poursuivre dans les programmes de Capbreton (5,17 M€, soit près de 90 % de l'ensemble du programme) et Vieux-Boucau-les-Bains (43 200 €). Y figurent, à titre provisoire, les actions à prévoir dans le cadre du deuxième programme de Capbreton, pour un montant de 12 M€ entre 2024 et 2026.

Les actions de défense contre les inondations et la mer peuvent être financées par le produit de la taxe GEMAPI, qui permet de mettre en place une solidarité à l'échelle intercommunale. Le produit global de la taxe doit être arrêté par l'organe délibérant, dans la limite d'un plafond annuel fixé à 40 € par habitant. Ce produit doit être au plus égal à la couverture du coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Face à la croissance significative, dans les années à venir, de ces dépenses, auxquelles s'ajoutent les autres coûts liés à la GEMAPI, la CC MACS a institué cette taxe en 2021 et en a fixé le produit attendu pour 2022 à 742 000 €¹¹⁵. Ce montant correspond au reste à charge évalué par la CC MACS sur la base de son PPI, après prise en compte des subventions des partenaires. Il représente un prélèvement d'environ 8 € par habitant en moyenne ; l'application du taux plafond de 40 € par habitant génèrerait une recette de 3,68 M€.

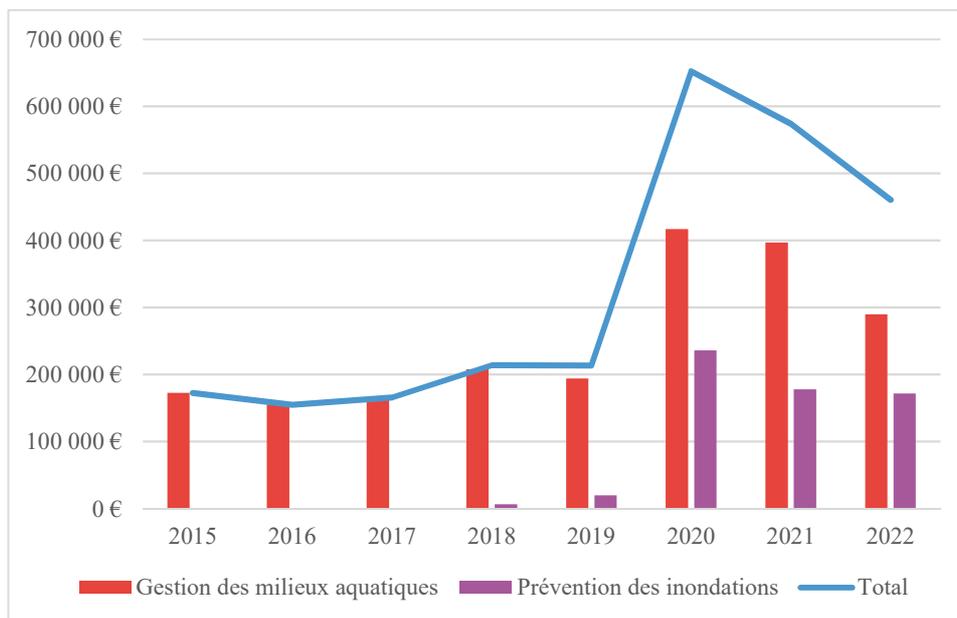
5.4.4 Les perspectives

Les dépenses consacrées à la défense contre la mer ont un poids plus faible que celles consacrées à la gestion des milieux aquatiques aujourd'hui (2 M€ environ depuis 2015). Les travaux nécessaires à la remise à niveau des systèmes d'endiguement pourraient cependant inverser la proportion à l'avenir.

¹¹⁵ Délibérations du conseil communautaire des 23 septembre 2021 et 24 mars 2022.



Graphique n° 5 : évolution de la répartition des dépenses relatives à la GEMAPI



Source : CRC, d'après les réponses de la CC MACS

En effet, des travaux de remise à niveau des quais, perrés et épis au niveau du front de mer sont prévus dans les prochaines années, certains d'entre eux ayant fait l'objet d'un premier chiffrage en 2021, pour un montant total proche de 20 M€¹¹⁶. Toutes ces dépenses n'ont pas trait à la gestion du trait de côte, comme les projets de reprise des digues du quai Vieil Adour – Digue nord, des perrés du lac d'Hossegor et des digues du quai du môle Biasini jusqu'au pont Bonamour, éloignés du littoral. Mais elles sont susceptibles de grever de manière significative la capacité d'investissement de la CC MACS, sous réserve des cofinancements qu'elle obtiendra pour soutenir ces actions.

La CC MACS ne pouvait pas bénéficier, en l'état, de subventions en provenance du FPRNM pour le financement des investissements sur les ouvrages de prévention des inondations de Capbreton, pourtant couverte par un PPRL, faute d'être inscrite dans un programme d'action de prévention des inondations (PAPI). Selon la CC MACS, les échanges avec les services de l'État en 2018 et 2019 auraient conduit à écarter l'engagement du territoire dans un PAPI au motif que le FPRNM n'avait plus de crédits suffisants pour des demandes de PAPI inscrits dans une stratégie locale de gestion du trait de côte et non une stratégie locale de gestion des risques d'inondation. Cette règle ne s'applique pas toutefois aux études de danger des systèmes d'endiguement et aux opérations de confortement de ces systèmes sans hausse du niveau de protection, pour un montant inférieur à 2 M€ hors taxe¹¹⁷. Dans la mesure où le système d'endiguement capbretonnais contribue, dans sa partie proche du littoral (du môle Biasini à

¹¹⁶ Entre 100 000 € et 200 000 € pour les épis de Santocha, 450 000 € pour les autres épis et les perrés du front de mer, 2,27 M€ pour le quai Liberté, 234 000 € de travaux d'urgence et entre 2 M€ et 5 M€ de travaux à terme pour le quai Vieil Adour et la digue au nord, 4,8 M€ pour les perrés du lac d'Hossegor et 10 M€ pour le quai du môle Biasini jusqu'au pont Bonamour.

¹¹⁷ Guide relatif à la mobilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, décembre 2021, p. 20.



Santocha en passant par l'Estacade¹¹⁸), autant à la lutte contre l'érosion, inéligible au FPRNM, qu'à la protection contre la submersion marine, éligible à ce fonds, les dépenses qu'engagerait la CC MACS pour ces études et opérations devraient être éligibles au FPRNM, sans même s'inscrire dans un PAPI. Cependant, la pluralité des finalités (lutte contre la submersion marine, fixation du trait de côte) des digues littorales, pourtant fusionnées en un seul système d'endiguement à la demande l'État, complexifie la situation et paraît faire obstacle à une éligibilité à ce fonds des dépenses s'y rapportant, seules celles relatives à la submersion marine en relevant en principe.

À l'avenir, près de la moitié de l'effort d'investissement identifié par la CC MACS pour la gestion du trait de côte devrait pouvoir être pris en charge par des subventions de l'État. En effet, ce dernier et l'EPCI ont signé, en 2022, un contrat de relance et de transition écologique (CRTE)¹¹⁹. Le recul du trait de côte est identifié dans le diagnostic préalable comme un risque prégnant sur le territoire intercommunal. Il a justifié l'inscription d'un montant total de 20,7 M€ dans le plan d'actions pour 2022 à 2026 pour financer plusieurs projets en lien avec l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels, la part de l'État pouvant aller jusqu'à hauteur de 8,4 M€. Parmi ces projets, 18 concernent directement la gestion du trait de côte, pour un montant total de 15,3 M€, subventionné à hauteur de 6,2 M€ par l'État (voir l'annexe n° 6).

Si aujourd'hui elle n'est pas remise en cause, la soutenabilité des dépenses de gestion du trait de côte pour les acteurs locaux dépend, pour l'avenir, d'au moins trois facteurs. Il s'agit, d'abord, du coût du prochain programme d'actions, notamment de l'ampleur des investissements nécessaires à la remise à niveau des ouvrages de protection et à l'avancée des relocalisations, le seul projet de repli de la station d'épuration de La Pointe (50 M€ environ), non fléché dans le CRTE, en illustrant l'importance. En outre, les choix fiscaux qu'opéreront les collectivités concernées dans les années à venir pour dégager de nouvelles marges de manœuvre financières seront déterminants. Enfin, il importe d'apprécier l'évolution des co-financements, et notamment du soutien apporté par le FEDER pour les années 2021 à 2027¹²⁰.

Aucun de ces trois déterminants n'étant connus à la date où la chambre arrêtait ses observations provisoires, il ne lui a pas été possible de se prononcer sur la soutenabilité à plus long terme de la stratégie locale de gestion du trait de côte.

¹¹⁸ À la différence de la partie du système située dans le port de Capbreton entre le môle Biasini et le pont Bonamour, qui contribue exclusivement à la lutte contre la submersion marine.

¹¹⁹ Nouveau type de contrat destiné à refonder, sur le périmètre d'une intercommunalité, la relation de travail entre l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs locaux (entreprises, associations, habitants) et à englober tous les dispositifs et financements préexistants (programmes « Action cœur de ville », « Petites villes de demain », « France Services », « France très haut débit », « Territoires d'industrie », démarche « France mobilités », contrats de ville, coopération territoriale européenne, contrats de ruralité, etc.).

¹²⁰ Les conditions dans lesquelles le programme opérationnel FEDER pour les années 2021 à 2027, dont les orientations traitent du risque d'érosion (objectif spécifique RS02.4 l « Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes »), financera les actions de gestion du trait de côte sont en discussion.



5.4.5 Un défaut d'amortissement du système d'endiguement et des équipements de transfert de sable

À l'achèvement de leur construction ou de leur restauration, la digue du front de mer, la digue des quais du port et de l'Estacade et les équipements de transfert de sable, tous propriétés de la commune de Capbreton et dont les dépenses étaient retracées par le budget annexe « trait de côte », ont été intégrés à son actif¹²¹, pour un montant total d'environ 6,6 M€.

Aucun amortissement n'a été pratiqué sur ces ouvrages et équipements, contrairement au principe de prudence auquel les collectivités territoriales doivent se conformer pour tenir compte de la dépréciation de la valeur de leur patrimoine. La mise en œuvre de ce principe s'applique à la commune de Capbreton, propriétaire et gestionnaire des équipements de transfert de sable, ainsi qu'à la CC MACS pour ce qui concerne les digues, même si elles sont demeurées dans l'actif de la commune et font l'objet d'une mise à disposition par celle-ci à l'EPCI¹²². En effet, l'article L. 1321-2 du CGCT prévoit que « *la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire* », ce qui inclut, en l'espèce, l'amortissement.

La chambre recommande donc à Capbreton et la CC MACS de procéder à l'amortissement, respectivement, des équipements de transfert de sable et du système d'endiguement côtier, ce à quoi elles se sont chacune engagées.

Recommandation n° 6. : procéder à l'amortissement des équipements de transfert de sable – commune de Capbreton – et du système d'endiguement côtier – CC MACS. (*commune de Capbreton et CC MACS*).

¹²¹ Immobilisation n° 084 « aménagements front de mer / ex 108 trait de côte » au compte 2181.

¹²² Les digues, propriétés de la commune depuis leur transfert par le département des Landes en 2008 et 2010, ont fait l'objet d'un procès-verbal de mise à disposition à titre gratuit par la commune à la CC MACS en 2020, conformément aux articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT.



ANNEXES

Annexe n° 1. Définition des principaux concepts	61
Annexe n° 2. Extrait du plan réglementaire du PLUi de la CC MACS à Capbreton.....	62
Annexe n° 3. Programme prévisionnel des actions à Capbreton – en €.....	63
Annexe n° 4. Bilan financier provisoire de la mise en œuvre de la stratégie locale de Capbreton – en €	65
Annexe n° 5. Évolution de la situation financière du budget principal de Capbreton – en €	68
Annexe n° 6. Actions du CRTE 2022-2026 liées à la gestion du trait de côte à Maremne-Adour-Côte-Sud – en €.....	69
Annexe n° 7. Liste des abréviations	70



Annexe n° 1. 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), suppression (démolition du bien sans réimplantation sur le territoire littoral) ou 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° 2. Extrait du plan réglementaire du PLUi de la CC MACS à Capbreton



Source : CRC, d'après les plans réglementaires du PLUi de la CC MACS



Annexe n° 3. Programme prévisionnel des actions à Capbreton – en €

Axe	Fiche action	Coût prévisionnel détaillé					
		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Total HT
1/ Connaissance	1.1 Poursuite de la connaissance de l'aléa	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
	1.2 Communication et culture du risque	35 000	5 000	5 000	5 000	0	50 000
	1.3 Mise en place de marqueurs de l'érosion	6 000	0	0	0	0	6 000
	1.4 Actualisation de la stratégie	0	0	0	0	50 000	50 000
	Sous-total	42 000	6 000	6 000	6 000	51 000	111 000
2/ Surveillance et prévision	2.1 Observation et surveillance de l'érosion	5 000	18 500	15 500	15 500	15 500	70 000
	2.2 Prévision de l'érosion	0	15 000	2 000	2 000	2 000	21 000
	Sous-total	5 000	33 500	17 500	17 500	17 500	91 000
3/ Alerte et gestion de crise	3.1 Révision du plan communal de sauvegarde	0	0	5 000	0	0	5 000
	3.2 Gestion d'un recul brutal du trait de côte ou d'une rupture d'ouvrage	0	5 000	0	0	0	5 000
	Sous-total	0	5 000	5 000	0	0	10 000
4/ Prévention	4.1 Intégration de la connaissance de l'aléa dans le PPRL	Coûts pris en charge par l'État					0
	4.2 Prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme hors PPRL	0	0	10 000	0	0	10 000
	Sous-total	0	0	10 000	0	0	10 000
5/ Réduction de la vulnérabilité	5.1 Consolidation des études de relocalisation et veille sur les évolutions permettant la mise en œuvre d'une relocalisation	Pas de charge externe					0
	5.2 Études de faisabilité de premières opérations de relocalisation d'infrastructures publiques	0	80 000	20 000	0	0	100 000

Axe	Fiche action	Coût prévisionnel détaillé					
		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Total HT
	5.3 Études de faisabilité pré-opérationnelles de relocalisation d’habitations menacées	0	50 000	50 000	20 000	0	120 000
	5.4 Actions foncières d’anticipation	0	0 €	0 €	0	0	0 €
	Sous-total	0	130 000	70 000 €	20 000	0	220 000
6/ Accompagnement des processus naturels ou lutte active souple	6.1 Actions d’accompagnement des processus naturels en milieu dunaire	25 000	25 000	25 000 €	25 000	25 000	125 000
	6.2 Actions de lutte active souple – Rechargements d’entretien ou massifs	285 000	330 000	1 740 000 €	500 000	610 000	3 465 000
	Sous-total	310 000	355 000	1 765 000 €	525 000	635 000	3 590 000
7/ Lutte active dure	7.1 Suivi de l’ouvrage actuel de protection contre le recul du trait de côte	0	5 000	300 000 €	5 000	200 000	510 000
	7.2 Suivi des digues du débouché du Boucarot	0	85 000	0 €	0	955 000	1 040 000
	Sous-total	0	90 000	300 000 €	5 000	1 155 000	1 550 000
8/ Portage, animation et coordination	8.1 Gouvernance et coordination de la stratégie	0	0	0 €	0	0	0
	8.2 Animation et mise en œuvre des actions	10 000	10 000	10 000 €	10 000	10 000	50 000
	Sous-total	10 000	10 000	10 000 €	10 000	10 000	50 000
Total		367 000	629 500	2 183 500	583 500	1 868 500	5 632 000

Source : comité de pilotage de la stratégie locale de Capbreton du 10 octobre 2017



Annexe n° 4. Bilan financier provisoire de la mise en œuvre de la stratégie locale de Capbreton – en €

Fiches actions	Intitulé	Montant total prévu	Montant total exécuté	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (*)
Axe 1 - Poursuite de la connaissance de l'aléa érosion et de la conscience du risque									
Axe 1.1	Poursuite de la connaissance	0	0	0	0	0	0	0	0
Axe 1.2	Communication et culture du risque	38 210	31 345	23 210	0	8 135	0	0	0
Axe 1.3	Mise en place d'un marqueur d'érosion	4 896	5 671	4 896	0	0	0	0	775
Axe 1.4	Actualisation de la stratégie	50 000	31 800	0	0	0	0	0	31 800
<i>Sous-total</i>		<i>93 106</i>	<i>68 816</i>	<i>28 106</i>	<i>0</i>	<i>8 135</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>31 575</i>
Axe 2 - Surveillance et prévision de l'érosion									
Axe 2.1	Observation et surveillance de l'érosion	69 100	80 480	7 480	8 325	14 965	3 100	17 790	28 820
Axe 2.2	Prévision de l'érosion	8 900	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sous-total</i>		<i>78 000</i>	<i>80 480</i>	<i>7 480</i>	<i>8 325</i>	<i>14 965</i>	<i>3 100</i>	<i>17 790</i>	<i>28 820</i>
Axe 3 - Alerte et gestion de crise									
Axe 3.1	Révision du PCS	5 000	0	0	0	0	0	0	0
Axe 3.2	Gestion d'un recul brutal du trait de côte ou rupture d'ouvrage	5 000	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sous-total</i>		<i>10 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Axe 4 - Prévention - Prise en compte du risque érosion dans l'urbanisme									
4.1	Élaboration du PPRL	0	0	0	0	0	0	0	0
4.2	Prise en compte du risque érosion dans les documents d'urbanisme	10 000	8 835	0	8 835	0	0	0	0
<i>Sous-total</i>		<i>10 000</i>	<i>8 835</i>	<i>0</i>	<i>8 835</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>



Fiches actions	Intitulé	Montant total prévu	Montant total exécuté	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (*)
Axe 5 - Actions de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes dont actions de relocalisation des activités et des biens									
5.1	Consolidation des études sur la relocalisation et veille sur les évolutions permettant la mise en œuvre d'une relocalisation	0	0	0	0	0	0	0	0
5.2	Étude de faisabilité de premières opérations de relocalisation d'infrastructures publiques	92 000	158 465	0	0	0	67 385	7 070	84 010
5.3	Études de faisabilité de la relocalisation des biens d'habitation	100 000	0	0	0	0	0	0	0
5.4	Actions foncières d'anticipation	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sous-total</i>		<i>192 000</i>	<i>158 465</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>67 385</i>	<i>7 070</i>	<i>84 010</i>
Axe 6 - Actions d'accompagnement des processus naturels ou de lutte active souple contre l'érosion									
6.1	Accompagnement des processus naturels en milieu dunaire	152 431	97 623	4 431	7 011	14 582	21 397	48 054	2 148
6.2	Lutte active souple - Rechargements d'entretien ou massifs	3 481 736	3 290 447	230 232	238 996	542 684	1 260 874	706 515	311 146
<i>Sous-total</i>		<i>3 634 167</i>	<i>3 388 070</i>	<i>234 663</i>	<i>246 007</i>	<i>557 266</i>	<i>1 282 271</i>	<i>754 569</i>	<i>313 294</i>
Axe 7 - Gestion des ouvrages de protection et actions de lutte contre l'érosion									
7.1	Remise à niveau et suivi des ouvrages actuels du front de mer (perrés et épis)	510 000	253 090	0	4 895	0	0	19 029	229 166
7.2	Suivi des digues du débouché du Boucarot	1 017 000	102 303	8 800	0	26 565	55 341	11 597	0

Fiches actions	Intitulé	Montant total prévu	Montant total exécuté	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (*)
<i>Sous-total</i>		<i>1 527 000</i>	<i>355 393</i>	<i>8 800</i>	<i>4 895</i>	<i>26 565</i>	<i>55 341</i>	<i>30 626</i>	<i>229 166</i>
Axe 8 - Portage, animation et coordination de la stratégie									
8.1	Gouvernance et coordination	0	0	0	0	0	0	0	0
8.2	Animation et mise en œuvre des actions	50 000	45 50	0	8 272	9 022	9 035	9 179	10 000
<i>Sous-total</i>		<i>50 000</i>	<i>45 508</i>	<i>0</i>	<i>8 272</i>	<i>9 022</i>	<i>9 035</i>	<i>9 179</i>	<i>10 000</i>
Total		5 594 273	4 105 568	279 049	276 334	615 953 €	1 417 132	819 234	697 865

(*) Les montants pour 2022, communiqués en octobre 2022, sont prévisionnels.
 Source : commune de Capbreton



Annexe n° 5. Évolution de la situation financière du budget principal de Capbreton – en €

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	10 690 791	11 483 073	11 378 935	12 523 883	15 303 364	14 210 548	14 467 919	15 175 202	18 936 300	15 564 628	17 773 838
Charges de gestion	8 917 935	11 487 427	11 282 131	11 336 787	13 889 240	11 809 392	12 052 278	11 783 847	11 874 959	12 007 567	12 515 517
Excédent brut de fonctionnement	1 772 856	-4 354	96 804	1 187 096	1 414 124	2 401 156	2 415 641	3 391 355	7 061 341	3 557 061	5 258 321
CAF brute	1 379 948	539 606	-330 715	1 040 525	1 201 349	2 244 309	2 264 150	3 372 618	5 659 862	3 453 899	5 141 701
CAF nette ou disponible	791 369	-113 581	-1 058 516	258 629	227 992	1 008 631	1 225 021	2 322 369	4 582 958	2 435 504	4 146 177
Encours de dette	12 357 175	12 481 097	11 824 474	9 372 019	9 141 623	9 298 270	9 632 369	9 815 451	8 635 076	9 037 542	7 965 146
Emprunts de l'année	500 000	34 064	181 005	300 000	1 181 005	34 199	950 000	0	1 500 000	0	0
Charges d'intérêt	410 811	359 779	267 127	242 431	226 004	246 982	159 203	69 991	132 958	117 795	118 893
Remboursement de capital	588 578	653 187	727 800	781 896	973 357	1 235 678	1 039 129	1 050 249	1 076 903	1 018 395	995 524
Capacité de désendettement	9,0	21,9	-28,3	8,8	7,7	4,3	4,3	2,6	1,6	2,3	1,4
Financement propre disponible	7 275 771	957 082	283 775	927 791	739 920	1 866 943	6 093 693	4 620 512	6 775 233	5 352 675	6 056 906
Dépenses d'équipement	2 383 571	3 019 155	2 064 270	1 327 525	1 286 827	2 010 454	2 147 695	5 190 519	8 725 832	1 641 742	2 069 463
<i>En % du financement propre</i>	<i>32,76 %</i>	<i>315,45 %</i>	<i>727,43 %</i>	<i>143,08 %</i>	<i>173,91 %</i>	<i>107,69 %</i>	<i>35,24 %</i>	<i>112,34 %</i>	<i>128,79 %</i>	<i>30,67 %</i>	<i>34,17 %</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion



Annexe n° 6. Actions du CRTE 2022-2026 liées à la gestion du trait de côte à Marenne-Adour-Côte-Sud – en €

Maître d'ouvrage	Objet	Coût HT	Subv.	Part subv.
Capbreton	Stratégie littorale	214 170	171 336	80 %
CC MACS	Renforcement des perrés – Front de mer de Capbreton (études)	30 000	12 000	40 %
CC MACS	Renforcement des perrés – Front de mer de Capbreton (travaux)	200 000	80 000	40 %
CC MACS	Renforcement du quai Liberté à Capbreton (étude)	50 000	20 000	40 %
CC MACS	Renforcement du quai Liberté à Capbreton (travaux)	2 200 000	880 000	40 %
CC MACS	Renforcement du quai Pompidou à Capbreton (étude)	50 000	20 000	40 %
CC MACS	Renforcement du quai Liberté au môle Biasini à Capbreton (étude)	50 000	20 000	40 %
CC MACS	Renforcement du quai Liberté au môle Biasini à Capbreton (travaux)	2 000 000	800 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis central à Capbreton (étude)	50 000	20 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis central à Capbreton (travaux)	200 000	80 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis de Santocha (partie haute) à Capbreton (étude)	40 000	16 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis de Santocha (partie haute) à Capbreton (travaux)	250 000	100 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis de Santocha (partie basse) à Capbreton (étude)	50 000	20 000	40 %
CC MACS	Renforcement de l'épis de Santocha (partie basse) à Capbreton (travaux)	1 500 000	600 000	40 %
CC MACS	Confortement du quai Pompidou	7 000 000	2 800 000	40 %
CC MACS	Lutte contre le recul du trait de côte à Capbreton	800 000	320 000	40 %
CC MACS	Travaux sur l'estacade de Capbreton	150 000	60 000	40 %
CC MACS	Quai Vieil Adour port	500 000	200 000	40 %
Total		15 334 170	6 219 336	41 %

Source : CC MACS



Annexe n° 7. Liste des abréviations

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>BRGM</i>	Bureau de recherches géologiques et minières
<i>CC MACS</i>	Communauté de communes de Maremne-Adour-Côte-Sud
<i>Cerema</i>	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
<i>CERS</i>	Centre européen de rééducation du sportif
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGEDD</i>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>CRTE</i>	Contrat de relance et de transition écologique
<i>DDTM</i>	Direction départementale des territoires et de la mer
<i>DGFIP</i>	Direction générale des finances publiques
<i>DICRIM</i>	Document d'information communal sur les risques majeurs
<i>DREAL</i>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>FEDER</i>	Fonds européen de développement régional
<i>FPRNM</i>	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
<i>FSE</i>	Fonds social européen
<i>GEMAPI</i>	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
<i>GIEC</i>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<i>GIP</i>	Groupement d'intérêt public
<i>HT</i>	Hors taxe
<i>IGA</i>	Inspection générale de l'administration
<i>IGF</i>	Inspection générale des finances
<i>INRAE</i>	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
<i>INSEE</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>MIACA</i>	Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine
<i>OAP</i>	Orientations d'aménagement et de programmation
<i>OCA</i>	Observatoire de la côte Aquitaine
<i>OCNA</i>	Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine
<i>ONF</i>	Office national des forêts
<i>PAPAG</i>	Périmètre d'attente de projet d'aménagement global
<i>PCAET</i>	Plan climat-air-énergie territorial
<i>PCS</i>	Plan communal de sauvegarde
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PLUi</i>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<i>PAPI</i>	Programme d'actions de prévention des inondations
<i>PPI</i>	Programme pluriannuel d'investissement



<i>ABRÉVIATIONS</i>	<i>DÉFINITION DU TERME</i>
<i>PPRL</i>	Plan de prévention des risques littoraux
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SGAR</i>	Secrétaire général pour les affaires régionales
<i>SEN</i>	Secteur d'équilibre naturel
<i>SIVOM</i>	Syndicat intercommunal à vocation multiple
<i>SNGITC</i>	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<i>SRGBC</i>	Stratégie régionale de gestion de la bande côtière
<i>SYDEC</i>	Syndicat départemental d'équipement des communes
<i>UE</i>	Union européenne
<i>UPA</i>	Unité principale d'aménagement

Source : CRC



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

**Chambre régionale des comptes de
Nouvelle-Aquitaine**

3, place des Grands Hommes
33064 BORDEAUX

Monsieur le Président,

À Capbreton

Le 17.05.2023

**Objet : Lettre
d'observations sur le
rapport d'observations
définitives – Gestion du
trait de côte à compter de
2011.**

À la lecture du rapport d'observations définitives relatif à la gestion du trait de côte par la communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud (MACS) et la commune de Capbreton à compter de 2011, je tenais à vous préciser les éléments suivants.

La commune de Capbreton est engagée dans la préservation de son littoral depuis plusieurs décennies et oeuvre à limiter les effets du phénomène d'érosion côtière. Cela s'est traduit par des actions de rechargement de la plage nord vers la plage Centrale et du Prévent dès les années 1980, des études de diagnostic et de faisabilité en 2003, d'un suivi régulier de son littoral depuis 2005, de la mise en oeuvre d'actions de confortement du front de mer avec notamment le transfert hydraulique par bypass en 2008 qui démontre toute son efficacité.

En 2014, la commune s'engage dans l'élaboration d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière et son programme d'actions de 2017 à 2022 dont le bilan est très positif.

En 2016, la commune réalise un programme ambitieux de restauration du cordon dunaire pour limiter son érosion.

En recherche permanente d'amélioration de ses actions, la commune s'est appuyée sur le bilan de la première stratégie, des avis des partenaires techniques et institutionnels mais également des observations du rapport de la Chambre Régionale des Comptes pour bâtir la deuxième stratégie 2023-2027.

Les communes de Labenne, de Soorts-Hossegor et la Communauté de Communes MACS s'inscrivent pleinement dans cette nouvelle stratégie, ce qui permet d'étendre le périmètre du littoral étudié sur un linéaire côtier de 11,5 km et de renforcer de la coordination des actions.

Par ailleurs, la commune de Capbreton est reconduite comme cheffe de file, au regard de son expérience et ses compétences démontrées au cours de la première stratégie et reconnues par l'ensemble des partenaires.

Mairie de Capbreton

Place Saint-Nicolas

BP – 40130 CAPBRETON

Tél. 05 58 72 10 09

Fax. 05 58 72 25 82

E-mail. accueil-mairie@capbreton.fr



L'une des spécificités de cette stratégie est la mise en oeuvre d'un plan de gestion des sédiments. En effet, toute action de gestion menée sur ce périmètre, cohérent d'un point de vue des dynamiques sédimentaires et des enjeux en présence, peut avoir une influence d'un site à l'autre.

Dans la continuité du premier programme d'actions, la commune de Capbreton souhaite poursuivre l'amélioration de la connaissance du littoral dans le cadre des axes 1 et 2 de la stratégie locale 2023-2027.

L'amélioration de la connaissance du littoral (axe 1) sera notamment mise en oeuvre via le déploiement d'un houlographe au large de Capbreton associé à un programme de recherche en lien avec le Gouf. Les travaux de recherche s'attacheront à traiter deux sujets majeurs : l'impact des régimes de vagues à la côte et la dérive littorale.

Ces actions présentent de nombreuses opportunités d'instrumentation, de sécurité des usagers en mer, de recherche scientifique et d'aide à la décision et vont par la suite consolider les autres axes de la stratégie locale.

L'amélioration de la connaissance du littoral passe également par un suivi continu et cohérent défini à l'échelle des trois communes voisines dans le cadre de l'axe 2 du programme d'actions. Cette démarche est co-construite avec l'Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine (OCNA) et le fruit d'échanges entre communes pour trouver un équilibre entre la qualité des données et les coûts de mise en oeuvre.

Ce suivi mutualisé prend en compte les levés existants (nature, emprise spatiale, fréquence, période d'acquisition, etc.) tout en étant complémentaire à la campagne annuelle de levés de terrain effectués par l'OCNA. Il permet d'éviter les redondances de suivi, d'uniformiser la méthodologie d'acquisition des levés tout en proposant un suivi en adéquation avec les besoins et attentes de chaque commune.

Les trois communes se sont concertées pour mettre en place un groupement de commandes du suivi du littoral afin d'avoir un seul prestataire dans l'objectif de mutualiser les démarches et de permettre des économies d'échelle.

L'axe 1 du nouveau programme d'actions met également l'accent sur la communication auprès du grand public. La commune de Capbreton va mettre en ligne différents éléments d'informations relatifs au phénomène d'érosion côtière tels que :

- la plaquette synthétique du bilan du premier programme d'actions 2017-2022,
- les cartographies de l'aléa recul du trait de côte à horizons 2025 et 2050 de l'OCNA,



- les cartographies de l'aléa recul du trait de côte à horizon 100 ans produites dans le cadre du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur le secteur du Bourret-Boudigau par la DDTM 40.

En outre, la deuxième stratégie littorale permettra d'initier une étude de faisabilité sur la relocalisation d'enjeux menacés par le recul du trait de côte à Capbreton (axe 5 du programme d'actions). Cette première étude prospective reposera sur la caractérisation des biens menacés dans un périmètre à définir, menant à la construction de scénarios de relocalisation combinant les modes de gestion de la bande côtière et les aspects socio-économiques, d'urbanisme, financiers et réglementaires associés.

La poursuite des réflexions de relocalisation à l'échelle de la commune de Capbreton peut être envisagée par le biais d'une candidature à des appels à projet nationaux destinés à favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement complexes.

À la suite de la réalisation des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte (Loi "Climat et résilience" – axe 4) par la Communauté de Communes MACS et de l'étude prospective, la commune de Capbreton sera attentive à ce type d'appel à projets. Cela pourrait se concrétiser par une potentielle candidature pour un projet de type projet partenarial d'aménagement (PPA - volet trait de côte).

S'agissant du devenir des ouvrages de protection et notamment de la digue nord d'entrée du port de Capbreton, la Communauté de Communes MACS n'a pas prévu d'intégrer cet ouvrage au système d'endiguement du front de mer. La digue nord fera néanmoins l'objet de travaux de consolidation dans le cadre de la deuxième stratégie locale afin d'assurer sa pérennité et celle de la plage Notre-Dame.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, mes respectueuses salutations.

Patrick LACLÉDÈRE

Maire de Capbreton



CC MACS

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE PAR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MAREMNE-ADOUR-CÔTE-SUD ET LA COMMUNE DE CAPBRETON (Département des Landes)

Exercices 2011 et suivants

Réponses aux recommandations

La date de transmission des réponses est le 20 mai 2023.

Recommandation n° 1 : doter le territoire communautaire d'une stratégie intercommunale de gestion intégrée du trait de côte, en lieu et place des stratégies communales existantes, conformément à l'article L. 321-16 du code de l'environnement (CC MACS).

Réponse : Il semble y avoir une erreur dans le rapport lorsque ce dernier indique, à la page 34, « Elle observe toutefois que la CC MACS, en refusant le portage et l'animation d'une véritable stratégie communautaire, ne se conforme pas au cadre fixé par le législateur en sa qualité d'autorité « gémapienne ».

L'article L. 321-16 du code de l'environnement, version en vigueur depuis le 8 avril 2022 précise :

« 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, afin de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A. Elles comportent des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte. Elles sont compatibles avec les objectifs et les règles générales définis conformément à l'article L. 321-14 lorsqu'ils existent.

Lorsqu'il existe une stratégie locale de gestion des risques d'inondation prévue à l'article L. 566-8, la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte s'articule avec elle pour former des actions et opérations cohérentes. Le cas échéant, elles font l'objet d'un document unique.

*Préalablement à la mise en œuvre des mesures prévues au **paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme**, une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte faisant l'objet d'une convention conclue avec l'Etat et, le cas échéant, avec les collectivités territoriales concernées et leurs groupements peut être établie à l'initiative des communes mentionnées à l'article L. 321-15 du présent code. Cette convention établit la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par l'Etat et les collectivités territoriales pour accompagner les actions de gestion du trait de côte, notamment :*

1° La construction, l'adaptation ou le maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer ;

2° Les dispositifs de suivi de l'évolution du recul du trait de côte ;

3° L'élaboration d'une carte locale d'exposition au recul du trait de côte prévue à l'article L. 121-22-1 du code de l'urbanisme ;

4° Les opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte.

De ce fait, il n'existe pas d'obligation réglementaire pour MACS d'élaborer une stratégie locale à son échelle territoriale mais il s'agit d'une possibilité. Contrairement aux éléments contenus dans le rapport, MACS se conforme bien au cadre fixé par le législateur en sa qualité d'autorité « gémapienne ».

De plus, même si une stratégie à une échelle « supra » communale semble intéressante, on peut s'interroger également sur la pertinence d'une stratégie qui pourrait dépasser l'échelle communautaire. Les phénomènes d'évolution du trait de côte n'ont pas de « limites administratives », qu'elles soient communales ou intercommunales.

Au regard de ces éléments, il est confirmé qu'il n'est pas prévu que MACS élabore une stratégie à son échelle.

Cependant, même en l'absence d'une stratégie à l'échelle communautaire, il est important de rappeler que les principaux enjeux du territoire seront prochainement couverts puisqu'il existera une stratégie intercommunale du trait de côte 2023-2027 couvrant le territoire des 3 communes de Capbreton, Hossegor et Labenne, ainsi qu'une stratégie communale pour Vieux-Boucau.

MACS reste ainsi active sur ces problématiques et continuera à participer aux actions relevant de ses compétences pour l'ensemble des stratégies locales communales.

Pour rappel, l'élaboration de la deuxième stratégie du trait de côte de Capbreton, Labenne et Soorts-Hossegor 2023-2027 tiendra compte des enseignements de la première. En effet, cette deuxième stratégie (en cours de validation) s'inscrit dans la continuité de la première avec un maintien du scénario de gestion retenu en 2017 et une mise à jour du programme d'actions. Un autre élément essentiel de cette deuxième stratégie porte sur l'extension de son périmètre effectif avec le renforcement de la coordination des actions avec les 3 communes de Capbreton, Labenne et de Soorts-Hossegor, soit un linéaire côtier total de 11,5 km (soit presque la moitié du linéaire total de MACS). Cette nouvelle étendue implique de définir une vision globale et pertinente du suivi du littoral à l'échelle de ces trois collectivités locales. Ces dernières se sont mises d'accord pour mettre en place un groupement de commandes

intercommunal. Grâce à son expertise et sa proximité avec la population, la commune de Capbreton est reconduite comme cheffe de file de la démarche. Cette position a été validée en comité régional de suivi des stratégies de gestion de la bande côtière le 6 mars 2023.

Enfin, il semble important de rappeler qu'afin de donner de la cohérence sur le territoire et de la lisibilité sur le risque de recul de trait de côte sur les secteurs à enjeux et ceux sans enjeux, MACS pilotera la réalisation des cartographies de 30 et 100 ans, inscrite dans la loi « Climat et résilience » pour la totalité de son territoire, à savoir sur les 8 communes littorales. Les cartographies (30 et 100 ans) demandées par la loi « Climat et résilience » permettront d'identifier, dans la prochaine révision du SCOT de MACS, les secteurs d'accueil d'ouvrages de défense contre la mer et les secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation, conformément au 3° de l'article L. 141-13 du code de l'urbanisme. L'engagement de la procédure d'évolution du plan local d'urbanisme intercommunal en application des articles L. 121-22-1 et suivants du code de l'urbanisme a été prescrit par délibération du conseil communautaire du 4 mai 2023 pour les communes de Seignosse, Capbreton et Soorts-Hossegor.

Recommandation n° 2 : réexaminer l'intégration de la digue au nord de Capbreton dans le périmètre du système d'endiguement littoral de cette commune (CC MACS).

Réponse : Il est confirmé que cette recommandation ne sera pas mise en œuvre puisqu'à ce jour, il n'est pas prévu de classer la digue Nord en système d'endiguement.

Cependant, il est également confirmé que cette dernière fait l'objet d'un suivi et d'un entretien, non pas au titre de la compétence « GEMAPI », mais au titre de la compétence « Port et Lac ». En effet, afin d'en assurer sa pérennité, elle fera l'objet de travaux de consolidation d'un montant d'environ 2 millions d'euros, inscrits dans la stratégie du trait de côte des communes de Capbreton, Labenne et Soorts-Hossegor 2023-2027.

Recommandation n° 3 : réaliser et mutualiser les actions de connaissance et de suivi du trait de côte, au minimum à l'échelle des communes de Soorts-Hossegor, Capbreton et Labenne (commune de Capbreton et CC MACS).

Réponse : Il est confirmé que cette recommandation sera mise en œuvre puisque les actions de connaissance et de suivi pour ces 3 communes sont bien inscrites dans la stratégie du trait de côte Capbreton, Labenne et Soorts-Hossegor 2023-2027.

De plus, afin d'assurer une cohérence et une méthodologie de travail, il a été validé que MACS pilote l'élaboration d'un plan de gestion des sédiments à l'échelle des 3 communes concernées par cette stratégie 2023-2027.

Enfin, il est important de rappeler que la connaissance sur le suivi du trait de côte sera grandement améliorée sur l'ensemble du littoral par la réalisation par MACS, des cartographies d'évolution du trait de côte 0 à 30 ans et celles de 30 à 100 ans.

Un travail de collecte de données sera réalisé auprès de l'Observatoire de la côte Nouvelle Aquitaine (OCNA), d'une part, par comparaison des derniers LIDAR et d'autre part, par les relevés de terrain que l'OCNA réalise en complément au mois de juin 2023.

Recommandation n° 4 : compléter l'information délivrée au public sur le recul du trait de côte, par la mise en ligne de cartographies et d'éléments de diagnostic ou de bilan en lien avec la stratégie locale (*commune de Capbreton*).

Réponse : Il est confirmé que cette recommandation sera mise en œuvre. Afin de donner de la cohérence et de la lisibilité au risque du recul de trait de côte, MACS pilotera la définition des cartographies 30 et 100 ans exigées par la loi Climat et résilience pour la totalité des 8 communes de son territoire, au regard des recommandations formulées sur ce point par le BRGM et le Cerema.

Considérant les enjeux sur les communes de Capbreton et Soorts-Hossegor, les cartographies seront intégrées dans le PLUi lors d'une future évolution de ce dernier. MACS s'engage ainsi à rendre l'information plus accessible pour le grand public, ceci durant la procédure d'enquête publique et via le site internet de MACS. La Communauté de communes continuera à diffuser les éléments de connaissance des risques auprès de la population à travers le document le plus identifié à l'échelon communautaire, à savoir son document d'urbanisme (PLUi en vigueur sur le site internet de MACS).

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre les actions de préparation des relocalisations de biens et d'activités menacés par le recul du trait de côte (études de faisabilité - commune de Capbreton - et actions foncières d'anticipation - CC MACS) (*commune de Capbreton et CC MACS*).

Réponse : Il est confirmé que la recommandation portant sur les « actions foncières d'anticipation » ne sera pas mise en œuvre puisqu'à ce jour, il n'est pas prévu que MACS intervienne en la matière.

Une étude de faisabilité pour notamment identifier les outils règlementaires et financiers pourrait être menée. Si cette étude devait se réaliser, le maître d'ouvrage le plus pertinent devra être désigné après consultation des acteurs concernés. Un accompagnement technique et financier serait néanmoins nécessaire de la part des services de l'État pour la mise en œuvre de cet axe de travail.

Il est par ailleurs important de préciser qu'il sera difficile de projeter dans les documents d'urbanisme les anticipations des propriétaires des biens concernés, dans des espaces temps qui ne sont pas forcément identiques. En effet, le choix du devenir des biens menacés restera uniquement du ressort de leurs propriétaires. L'autre difficulté à surmonter sera d'intégrer une politique de relocalisation des secteurs concernés par le risque du recul du trait de côte, au regard de la politique de sobriété foncière et de la démarche zéro artificialisation nette (ZAN).

Recommandation n° 6 : procéder à l'amortissement des équipements de transfert de sable - commune de Capbreton - et du système d'endiguement côtier - CC MACS (*commune de Capbreton et CC MACS*).

Réponse : Il est confirmé que cette recommandation sera mise en œuvre puisque MACS procédera à l'amortissement des investissements relatifs aux systèmes d'endiguement côtier.
