# Baie de Somme, Résilience d'un territoire littoral confronté à une intensification des aléas naturels

**— TABLE DES MATIÈRES —**


**Introduction. Le littoral au défi du changement climatique : des enjeux locaux d'ampleur nationale 2**

Vivre avec les inondations 2

Enjeu global, impact local 2

**1. Portrait de territoire. La baie de Somme, un territoire varié et fragmenté en proie à des enjeux globaux 6**

Un territoire complexe exposé aux aléas naturels 6

Une vision encore morcelée de l'avenir du territoire 9

Le PPRN en débat 9

Le tourisme "nature" est-il un tourisme durable ? 9

**2. Partis pris. La nécessité de construire un récit commun 10**

Prendre la mesure des enjeux dans le temps long 10

Moduler les temporalités sur le littoral comme dans l'avant-pays 10

Constituer et animer un collectif 11

**3. Élaborer un nouveau récit de territoire fédérateur : l'exemple du Bassin Minier 12**

Accepter et comprendre la crise qui vient 12

Marquer un tournant 12

Dire ce que le territoire a été pour dire ce qu'il sera 13

Créer un espace de dialogue territorial 13

**4. Expérimenter de nouveaux outils réglementaires et contractuels : l'exemple de Lacanau 15**

Au niveau national, les avancées et les limites de la loi Climat et Résilience 15

L'exemple de Lacanau 17

**Conclusion. Synthèse des principales recommandations 18**

**Annexe 1 : Composition du groupe d'auditeurs de l'IHEDATE 20**

**Annexe 2 : Personnes interviewées 21**

**Annexe 3 : Interprétation de la Loi Climat et Résilience 22**

# **Introduction.** Le littoral au défi du changement climatique : des enjeux locaux d'ampleur nationale

**L'estuaire de la Baie de Somme**, situé sur le grand littoral picard, connaît une intensification des risques naturels sous l'effet des changements globaux : hausse tendancielle des niveaux marins et exposition à des épisodes météorologiques extrêmes en particulier. Dans ce contexte marqué par des enjeux de complexité croissante, les dispositifs conventionnels de gestion des risques nécessitent d'être associés à des approches globales que l'on peut qualifier d'approches de « nouvelle génération ». Le défi à relever devient celui de la résilience du territoire à des « perturbations » ou à des « chocs » de différentes natures.

## Vivre avec les inondations

En charge de l'aménagement et de la gestion de cet espace, le **Syndicat mixte de la Baie de Somme et du Grand littoral picard** cherche une trajectoire de développement territorial permettant de «vivre avec les inondations» dans le contexte devenu celui des changements globaux. Ces changements marquent l'exigence d'un véritable défi humain et sociétal à relever. Défi de «mettre en devenir» ce littoral en défrichant de nouvelles voies et en innovant dans les réponses à apporter impliquant le territoire dans toutes ses composantes, comme Bernard Guézo, coordonnateur des travaux, y a invité les groupe de dix auditeurs de l'Ihédate auteurs de ce rapport .

## Enjeu global, impact local

L'ensemble du littoral français, métropolitain et ultramarin, se trouve exposé aux évolutions ponctuelles, saisonnières ou durables du trait de côte. Les phénomènes de submersion marine ou d'érosion côtière (abaissement des plages, recul de falaises…) sont alimentés tendanciellement par l'élévation des niveaux océaniques, et peuvent être affectés localement par de fortes variabilités dues en particulier aux tempêtes.

## Chiffres clés

Le littoral est un espace naturellement mobile, parfois en fort recul, sous l'effet de différents facteurs tant continentaux, marins, atmosphériques qu'humains. L'interaction de ces différents facteurs se traduit par une évolution du littoral très variable dans le temps et présentant de fortes disparités spatiales. À cette évolution physique, s'ajoute une forte attractivité du littoral où s'exerce une pression humaine très importante et croissante.

**Fig. 1 :** Quelques chiffres clés à l'échelle nationale. Source : Réseau national des observatoires du trait de côte

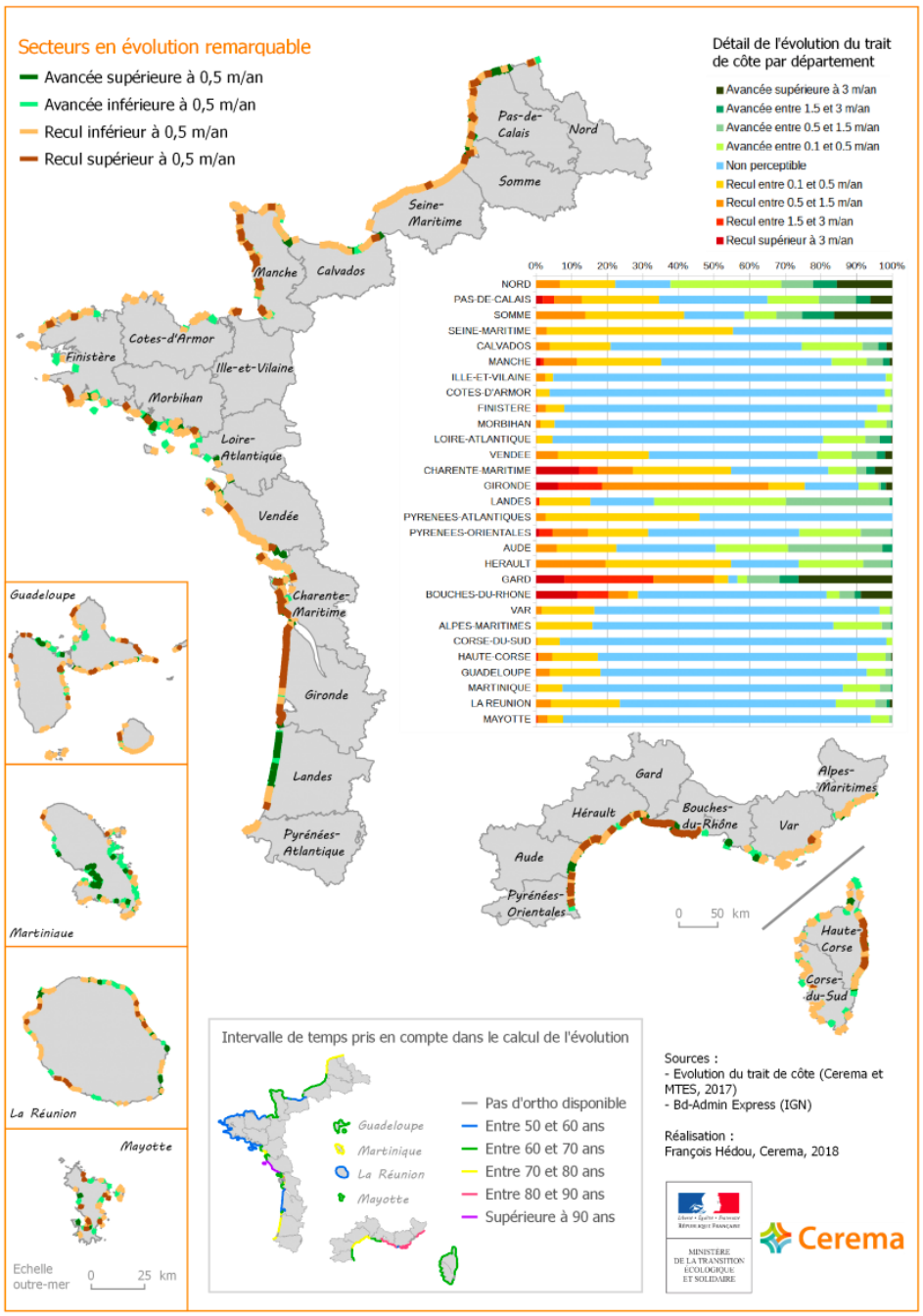



**Fig. 2 :** Détail de l'évolution du trait de côte par département. Source : CEREMA, 2018

D'ici 2100, d'après le CEREMA, entre 5 000 et 50 000 logements pourraient être atteints par le recul du littoral en métropole et dans les outre-mers, soit une valeur immobilière de 0,8 à 8 milliards d'euros, à comparer au coût des protections type digues, enrochements, ré-ensablement…

**Fig. 3 :** Les enjeux humains, environnementaux, sociaux et économiques des littoraux français en un coup d'oeil, Source : Réseau national des observatoires du trait de côte

Érosion et recul du trait de côte, submersions et inondations de territoires densément urbanisés et/ou à fort intérêt économique et touristique : la baie de Somme, par la diversité de ses côtes, concentre l'ensemble des problématiques nationales. Les réponses qu'une stratégie territoriale de résilience apportera localement devront s'articuler avec le cadre d'action national, tel que récemment mis à jour par la loi Climat et Résilience.

# 1. **Portrait de territoire.** La baie de Somme, un territoire varié et fragmenté en proie à des enjeux globaux

## Un territoire complexe exposé aux aléas naturels

Cette perle du littoral de la Manche est aussi diverse, complexe, qu'exposée aux effets du changement climatique. Le territoire s'étend sur 180 km², soit une trentaine de kilomètres (à vol d'oiseau) de côtes, de la Bresle au Sud, qui marque la frontière de la Somme et de la Seine-Maritime, à la baie d'Authie, qui marque le passage dans le département du Pas-de-Calais et un territoire continental qui rassemble pas moins de quatre intercommunalités, 70 000 habitants et 3 500 entreprises.

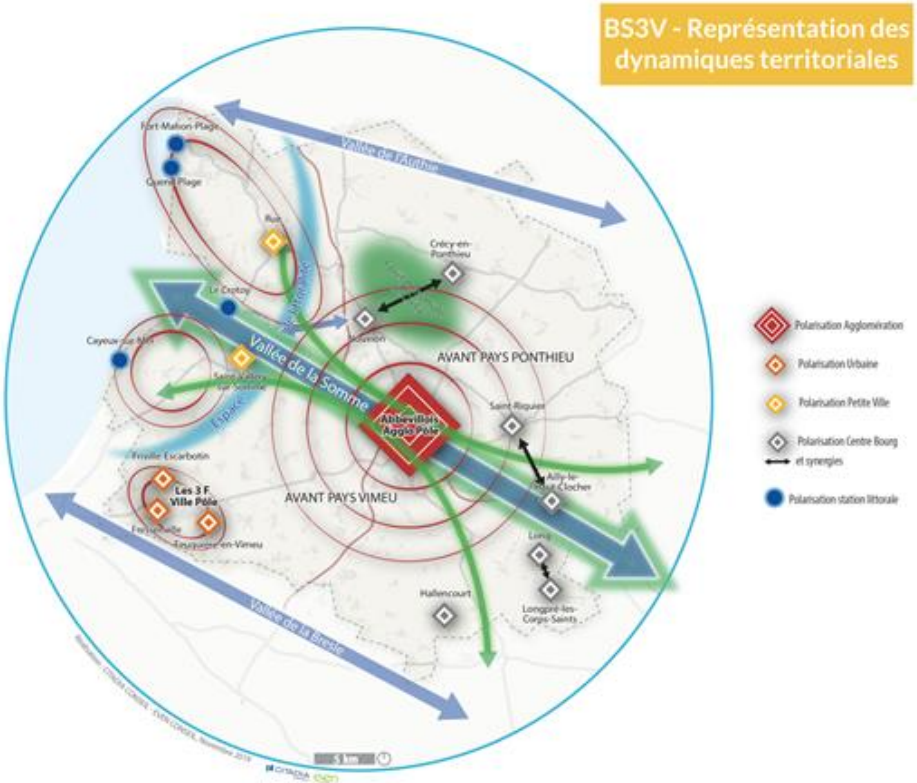



**Fig. 4 :** Représentation des dynamiques territoriales de l'agglomération d'Abbeville et du littoral picard.
Source : Syndicat mixte Baie de Somme 3 Vallées

Le "Grand Littoral Picard" rassemble les vingt-deux communes membres du Syndicat Mixte "Baie de Somme - Grand Littoral Picard". Il est aussi la façade maritime de trois EPCI adjacents, du nord au sud, la communauté de communes de Ponthieu-Marquenterre, la communauté d'agglomération de la Baie de Somme et la communauté de communes du Vimeu, celle également du département de la Somme.

Le paysage de bocage et de marais de l'arrière-pays est structuré par l'agriculture et en particulier l'élevage.

Le littoral accueille une activité touristique intense que justifient la diversité des paysages (estuaires, dunes, galets, falaises) et une exceptionnelle biodiversité (oiseaux migrateurs, phoques) qui ont fait la renommée du Cap Hornu (au Sud de la Baie) et du Parc du Marquenterre (au Nord).

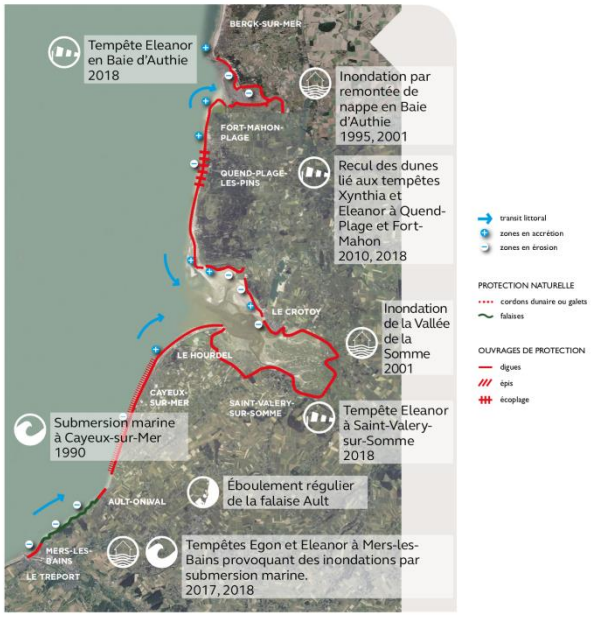
L'activité industrielle ne doit pas être oubliée : la commune de Cayeux-sur-Mer fait figure de "capitale mondiale du galet".

Complexe, le territoire s'étend sur pas moins de trois départements, quatre ou cinq intercommunalités, un littoral de falaises, de galets et de sable fin et des terres de bas-champs gagnées sur la mer, de marais et de forêts et recouvre un grand nombre de zones protégées.

Le littoral a été modelé par les vagues, les courants… En témoignent les nombreux reliefs d'installations pensées comme pérennes, aujourd'hui exposées aux éléments. Souvenons-nous cependant que le climat de la Picardie a connu des fortunes changeantes : en 1096, Godefroy de Bouillon lançait la première croisade depuis le port d'Abbeville, aujourd'hui distant de 12 kilomètres de la mer. Les terrains situés en retrait de la côte ne sont pas à l'abri de perturbations accrues au gré des tempêtes et du changement climatique : les phénomènes de "remontées de nappes" affectent de nombreuses communes du territoire.

**Fig. 5 :** La carte de Cassini (autour de 1780) laisse deviner les installations portuaires d'Abbeville.
Source : Géoportail

En février 1990, la tempête Viviane provoque la submersion de nombreux terrains des communes de Cayeux et de Mers-les-Bains. Dans la région, personne n'a oublié et l'éventualité d'une nouvelle tempête dévastatrice, menaçant le littoral et les bas-champs, est dans tous les esprits.




**1990**
Submersion à Cayeux

**1995**
Submersion par remontée de nappe en Baie d'Authie

**2001**
- Inondation de la Vallée de la Somme
- Submersion par remontée de nappe en Baie d'Authie

**2010**
Recul des dunes suite à Xynthia à Quend Plage et Fort Mahon

**2017**
Inondations à Mers-les-Bains suite à la tempête Egon

**2018**
- Tempête Eleanor à Saint-Valery-sur-Somme
- Recul des dunes suite à Eleanor à Quend Plage et Fort Mahon

**Fig. 6 :** Historique des épisodes de submersion et recul du trait de côte en Baie de Somme

Le Syndicat Mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard, en charge de l'aménagement du site, prépare le territoire en menant une politique active de rénovation et de mise à niveau des "défenses contre la mer". À long terme, l'élévation des niveaux marins rend incertaine l'efficacité de ces défenses contre le risque de submersion marine.

**Fig. 7 :** Des défenses contre la mer, allégorie (ancien blockhaus au Hourdel)

# Une vision encore morcelée de l'avenir du territoire

*Les entretiens menés lors de la visite en juin 2021, puis des interviews complémentaires, ont permis d'échanger avec différents acteurs du territoire : élus des communes de Cayeux, Ault, Fort-Mahon plage, membres de l'ASA des bas-Champs de Cayeux, DDTM, sous-préfet d'Abbeville. Ils nous ont permis de cerner et de documenter les deux enjeux spécifiques développés à la suite de ces lignes.*

## Le PPRN en débat

L'exposition de la région côtière aux risques de submersion et de recul du trait de côte fait dans l'ensemble consensus dans une population traditionnellement attachée aux milieux humides, à la rencontre de la terre et de la mer.

Pourtant, les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) divisent : le classement en "zones rouges", celles faisant l'objet des plus fortes contraintes en matière d'urbanisme car les plus exposées aux aléas, a fait l'objet des débats les plus âpres à toutes les étapes de la procédure et encore maintenant. Certains acteurs locaux reprochent aux PPRN de ne pas tenir compte des réalités économiques locales et des capacités financières des collectivités et des habitants, tenus de répondre à leurs prescriptions. Les orientations peuvent même parfois être contradictoires avec le programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) mis en œuvre par le syndicat mixte dès 2012.

Chaque commune voit son intérêt immédiat mais manque de vision d'ensemble. Les élus s'estiment mal informés, se mettent en résistance et donnent l'impression d'être en compétition. Le projet d'élaboration d'une stratégie d'adaptation, voire de repli, ne trouve pas beaucoup de partisans parmi les décideurs locaux. Aucune personnalité ne semble pouvoir actuellement rassembler, coordonner et piloter localement un tel projet.

De plus,les communes et EPCI disposent de peu de ressources financières pour faire face aux défis majeurs auxquels ils sont confrontés. Une politique ambitieuse de repli intégrant relocalisation et transformation profonde du territoire n'est alors pas envisageable.

## Le tourisme "nature" est-il un tourisme durable ?

Le développement touristique du territoire constitue un facteur additionnel de risque pour le territoire, en particulier les flux massifs de touristes estivaux. Il reste maîtrisé grâce aux choix stratégiques des élus par le passé, qui ont fait la demande du label Grand Site pour la Baie de Somme et qui est mis en œuvre par le Syndicat Mixte. Tout en permettant la diversification de l'activité et en assurant une source de revenus, le tourisme pose des enjeux de maintien de la biodiversité et de préservation des milieux naturels. Il rend plus aigu l'enjeu paysager lié aux aménagements des défenses contre la mer et du rehaussement des digues historiques. Des actions sont déjà engagées pour détourner les flux de touristes du littoral vers le rétro-littoral, vers des espaces dits *nature* : voies vertes en forêt ou le long de rivières.

Les tensions sur le foncier engendrées par l'attractivité touristique du territoire peuvent contribuer à fragiliser les populations locales modestes et des activités traditionnelles (agro-pastoralisme, chasse), qui peinent à conserver leur place dans la bande littorale.

# **2. Partis pris.** La nécessité de construire un récit commun

Malgré de multiples études scientifiques et techniques sur le territoire, de nombreux élus et habitants doutent encore, demandent à comprendre et veulent des justifications. Vu sous le prisme de la résilience, ce temps de résistance au changement fait figure d'étape incontournable dans l'appréhension d'une réalité aussi nouvelle que lourde de conséquences, avant de pouvoir accepter, se repositionner puis se transformer et engager de nouvelles dynamiques.

Pour réconcilier élus et populations avec la réalité qu'impose le changement climatique au territoire, nos propositions s'articulent autour de trois partis pris :

- Aider à prendre la mesure des enjeux
- Faire accepter la réalité des changements en cours
- "Réconcilier" État, collectivités, populations et autres acteurs du territoire dans une coopération nouvelle et désirable

## Prendre la mesure des enjeux dans le temps long

Les changements en cours sont mondiaux, d'une ampleur inédite : en prendre pleinement conscience est une étape incontournable. Il est difficile pour les élus et les populations de se projeter dans dix, voire cinquante ans, d'accepter ce qui est en train de se passer : peu de choses sont réellement visibles et perceptibles aujourd'hui dans leur quotidien.

Il semble nécessaire de consolider la base de connaissance actuelle, de la rendre irréfutable : il y a un important enjeu d'échange, de pédagogie, de partage… et de décisions prises collectivement. Il est **primordial que la population soit partie prenante** et puisse avoir son mot à dire sur le "*comment on fait vivre le plan de prévention*". Il reste à construire une réalité en apparence lointaine sur la base d'analyses partagées.

Il faut donner du sens à l'action collective et au temps long, alors que les maires raisonnent sur la base de mandats électoraux de six ans.

## Moduler les temporalités sur le littoral comme dans l'avant-pays

Le maillage territorial complexe du territoire empêche les acteurs de l'avant-pays et du littoral, du nord et du sud de la Baie, de mener une stratégie coordonnée : les acteurs se renvoient parfois la responsabilité de tel ou tel dysfonctionnement ou ont des visions tronquées des problématiques des autres territoires.

- Comment prolonger, dans la construction d'une stratégie de résilience, la réussite du développement touristique de la zone côtière à l'initiative du Syndicat Mixte ?
- Quel nouveau maillage territorial peut-il développer la résilience sans ajouter de complexité administrative, de Berck au Tréport, de Saint-Valéry à Abbeville ?

La difficulté à dialoguer et à trouver des solutions collectives vient souvent de la prise en compte de problématiques qui se posent en termes différents selon *le pas de temps* envisagé. On peut ainsi décrire les enjeux du territoire selon trois temporalités :

**a. À court terme :**

i. l'intégration du PPRI

ii. le développement touristique du territoire

**b. À moyen terme :**

.Comment éviter les submersions dont on sait qu'elles seront de plus en plus importantes?

i. Comment limiter l'érosion des falaises ?

ii. Comment faire bénéficier l'avant-pays du développement touristique de la côte ?

**c. À long terme :**

.Comment accompagner une déprise progressive de certains territoires voués à la submersion?

i. Comment offrir au rétro-littoral un développement désirable ?

# Constituer et animer un collectif

En Baie de Somme, les décisions prises dans le cadre du PPRI (Plan de Prévention du Risque Inondation) après Xynthia 2016 n'ont pas été comprises et leurs fondements, insuffisamment partagés, ont fragilisé la posture de l'État sur le territoire.

La clé de la résilience du territoire est à trouver dans le collectif, et non dans le repli vers lequel sont tentées des communes concernées par des aléas distincts (Ault, Cayeux, Fort-Mahon plage).

L'alternative qui s'offre aux territoires consiste à :

- gérer au cas par cas les crises à venir, en subissant potentiellement de lourds impacts, y compris humains,
- ou piloter les changements à venir autour d'un projet commun positif à horizon de vingt ou trente ans, signifiant pour la génération montante.

Face à ces constats, deux précédents de territoires confrontés à des crises nous ont inspirés : ils se sont organisés pour ne plus subir les transformations et ont plutôt choisi de construire leur nouvelle histoire.

Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) a su faire face à la crise économique du bassin minier, selon une démarche volontariste dont ont témoigné des acteurs du projet pendant la session de mars 2021 de l'Ihédate. La commune de Lacanau (Gironde), marquée par la disparition programmée de l'immeuble du Signal à Soulac-sur-Mer, a également choisi de faire face à la question de l'inéluctable recul de son trait de côte.

# 3. Élaborer un nouveau récit de territoire fédérateur : l'exemple du Bassin Minier

Le changement climatique pèse lourdement sur l'avenir du littoral picard et de son avant-pays. C'est toute la culture du territoire, son histoire, son fonctionnement qui vont être concernés. Nous avons cherché un exemple de territoire qui, touché par une crise structurelle, a dû se réinventer et se construire une nouvelle histoire, un nouveau récit de territoire et qui, sans tourner le dos au passé, a su puiser dans ses racines les ferments d'un renouveau.

Au cœur du bassin minier, la commune de Loos-en-Gohelle dans le Pas-de-Calais a subi de plein fouet la fin de l'extraction du charbon, le dernier puits fermant en 1986. Depuis plusieurs années, elle mobilise les habitants de son territoire autour de deux ressorts : la reconnaissance de l'histoire de ce lieu à travers son inscription au patrimoine de l'UNESCO en 2012 et une large mobilisation des habitants pour créer un nouveau récit du territoire et le développement durable dont la commune se veut "ville pilote" et laboratoire d'application.

De nombreux enseignements de l'expérience de Loos-en-Gohelle semblent directement transposables à la Baie de Somme.

## Accepter et comprendre la crise qui vient

Les habitants et les élus rencontrés en Baie de Somme nous l'ont tous dit : *"Nous sommes un peuple qui a l'habitude de vivre avec la mer, nous savons ce qu'est la submersion et nous avons toujours réussi à nous adapter".*

Mais accepter et trouver les moteurs du changement n'est pas aisé, tant que les acteurs du territoire ne perçoivent pas que la crise qui arrive est mondiale et d'une ampleur inédite, et ne se résolvent pas à s'armer pour y répondre. Pour anticiper la crise à venir, il est nécessaire de sortir du déni et de se mobiliser en faveur des générations futures.

Pour bâtir un avenir désirable, les responsables de Loos-en-Gohelle nous invitent à puiser dans le patrimoine culturel de la Baie de la Somme pour imaginer son avenir. Il est essentiel d'impliquer les citoyens qui vivent sur le territoire à travers leur culture, leur traditions. La rupture qui vient doit se faire dans le respect de cette culture. Il convient de sortir du seul discours du risque pour se réinterroger sur la manière d'habiter tout le territoire, et se projeter dans un futur plus intégrateur et fédérateur, en affirmant la fierté de vivre en Baie de Somme.

## Marquer un tournant

L'exemple de Loos-en-Gohelle suggère qu'il doit y avoir un avant et un après la démarche : nous sommes en train de tourner une page. Il est donc important de lancer cette démarche et d'affirmer que le territoire va changer en profondeur et que nous voulons collectivement construire la vie d'après.

Aujourd'hui, il y a divergence de points de vue : le changement ne sera pas possible sans impliquer tout le monde dans un même projet. Il faut marquer un point zéro de la nouvelle histoire commune.

## Dire ce que le territoire a été pour dire ce qu'il sera

La Baie de Somme se caractérise par une culture entre terre et mer très forte, des activités comme la chasse ont ici un rôle identitaire de premier ordre. En même temps que l'on se trouve au nord ou au sud de la baie, en bord de mer ou dans les terres, la perception du territoire n'est pas la même. Avant de vouloir construire un avenir commun, il sera donc essentiel de se retrouver sur un passé commun. L'exemple du bassin minier nous apprend qu'il est indispensable que le récit donne lieu à des **objets concrets,** qui seront des **objets transactionnels** d'acceptation du changement. **Le vecteur culturel est particulièrement adapté pour ce type de transmission** : films, livres, spectacles de théâtre…

Les élèves de primaire de Loos-en-Gohelle ont par exemple écrit une pièce de théâtre qui a ensuite été jouée devant les habitants. Cette expérimentation pourrait ainsi être reconduite et les professionnels du monde du spectacle pourraient s'inspirer des récits passés et présents pour en extrapoler une vision d'un futur souhaitable. La maison de la Baie de Somme pourra servir de base avancée à la diffusion de ces supports de connaissance.

## Créer un espace de dialogue territorial

Une fois d'accord sur le passé commun, les richesses du territoire, il conviendra d'ouvrir un espace de dialogue territorial qui permette de co-construire les changements à venir plutôt que de les subir.

L'expérience de Loos-en-Gohelle donne des clés pour réussir ce dialogue, dont le mode opératoire peut être résumé ainsi :

- recueillir les besoins de chacun individuellement en leur demandant de répondre à la question : "qu'est-ce qui compte pour moi ?",
- mettre chacun au même niveau (y compris l'État),
- s'assurer que chacun a bien été entendu,
- trouver le projet le plus acceptable pour tous.

Ce travail permet notamment de développer l'empathie entre les acteurs, c'est une véritable opportunité pour d'une part créer du lien et des synergies sur tout le territoire, entre le littoral et le rétro-littoral et d'autre part accepter les changements à venir.

Le travail actuel du CEREMA "approche pragmatique et prospective pour la prise en compte des risques littoraux dans l'aménagement et la planification du territoire Baie de Somme-Grand littoral Picard" prévoit des entretiens avec les habitants des communes concernées pour favoriser l'appropriation de la stratégie. Leur produit pourra alimenter utilement un premier état des lieux pour le territoire.

Pour mener ce travail essentiel de construction d'un nouveau récit de territoire, **il est indispensable de s'appuyer sur un tiers neutre de confiance** qui soit qualifié pour assurer une qualité d'écoute, pouvoir reformuler et lever des préjugés ou ambiguïtés, équilibrer les expressions.

**La Baie de Somme pourrait mettre en place sur son territoire l'équivalent de la Mission Bassin Minier.**

La **Mission Bassin Minier Nord - Pas-de-Calais (MBM)** est un outil d'ingénierie, de développement et d'aménagement du territoire, créé dans le cadre du Contrat de Plan État-Région 2000-2006, suite à une décision interministérielle. Elle a vocation à appuyer la mise en œuvre d'un programme global de restructuration urbaine, sociale, économique et écologique du Bassin minier. Depuis 2013, elle est aussi chargée de la gestion de l'inscription du Bassin minier sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

À l'origine, ce sont les Assises du Bassin Minier, construites sur un recueil de témoignages qui ont débouché sur la création de cette mission. Il en était sorti un livre blanc qui fixait : le diagnostic, les objectif et des moyens.

La MBM a su mobiliser le territoire à travers son inscription à l'UNESCO : création de clubs du bassin minier (BMU), qui ont fédéré énormément de participants sur le territoire.
La mission Bassin Minier est une structure qui porte un projet et qui dispose de financements propres.

# 4. Expérimenter de nouveaux outils réglementaires et contractuels : l'exemple de Lacanau

## Au niveau national, les avancées et les limites de la loi Climat et Résilience

La loi « climat et résilience », promulguée en août 2021, introduit une évolution de la gestion de l'érosion côtière tournée vers le réaménagement du littoral et l'intégration du recul du trait de côte dans la planification de l'urbanisme. Elle vise notamment à responsabiliser davantage les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme, qui devront, si elles sont désignées par l'Etat, réviser leur PLU dans les 4 ans pour délimiter des zones de constructions limitées. Dans ce cas, les PLU se substitueront aux plans de prévention des risques. Au moins une commune de la Baie de Somme devrait être concernée (Ault).

Cette loi donne également la possibilité aux collectivités locales de solliciter l'établissement de conventions avec l'État pour établir les moyens techniques et financiers mobilisables pour accompagner l'ensemble de leurs actions de gestion du trait de côte, en mobilisant notamment les Établissements Publics Fonciers. Celui du Nord Pas de Calais peut d'ores et déjà être mobilisé sur le territoire de la Baie de Somme.

La loi ne traite cependant pas de la question de la submersion marine, qui affecte largement le littoral de la Baie de Somme et qui reste régie par les plans de prévention des risques.

**Des moyens financiers encore limités**

Depuis dix ans, l'Etat a changé de posture face aux risques de submersion et d'érosion qui pèsent sur les littoraux français : les perspectives de forte aggravation de ces aléas et des coûts des dommages occasionnés l'amènent à ne plus vouloir protéger à tout prix, et plutôt à encourager le repli. La culture de l'État-providence génère des attentes de protection de tous contre les catastrophes climatiques. Mais si ces catastrophes considérées étaient jusqu'il y a peu comme des aléas naturels impossibles à anticiper, la solidarité nationale ne saurait couvrir indéfiniment les dommages causés par des incidents météorologiques de plus en plus fréquents, s'inscrivant dans des cycles et obéissant à des schémas de plus en plus prévisibles.

Devant l'augmentation de la fréquence des catastrophes climatiques, les assureurs ont également entrepris de se désengager et commencent à refuser de couvrir certains risques liés au changement climatique.

La loi Climat et résilience a fait l'impasse sur le volet financement, laissant au projet de loi de Finances 2022 le soin de prévoir des crédits.

À l'initiative d'une élue de Gironde, administratrice de l'ANEL et présidente du Conseil national de la mer et des littoraux, des parlementaires avaient porté l'idée de la création d'une taxe additionnelle aux Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) d'un taux de 0,01%. Cet amendement faisait ainsi appel à la solidarité nationale en considérant que ce phénomène naturel dépasse largement les enjeux locaux. Il s'inscrivait aussi dans le domaine de la fiscalité immobilière au service de l'aménagement du territoire.

D’autres dispositifs financiers pourraient également être proposés aux/par les élu-e-s afin de faire évoluer les réglementations actuelles. En effet, accompagner les acteurs publics et les populations concernées par le recul du trait de côte pourrait s’illustrer par exemple par une fiscalité propre en corrélation avec le dynamisme économique de l’immobilier côtier (et notamment résidentiel) qui constitue une source considérable de ressources. On peut à cet effet citer comme pistes de réflexions :

- la création d’une taxe ou d’une garantie financière sur l’ensemble des opérations immobilières du proche littoral concerné par l’érosion (sur les propriétés à usage d’habitation secondaire voire principale // dégressive selon l’implantation du bien concerné (plus la mer est proche et plus la taxe serait majorée),
- la création d’une *taxe de séjour* spécifique supportée par les acteurs du tourisme côtier ( touristes, professionnels du tourisme) (...).

Les ressources financières ainsi perçues pourraient alors être gérées en modélisant les fonds perçus à l’instar du fonds Barnier, dont la gestion a été reprise en direct par le ministère de l’Économie dans le PLF 2021 ou par un dispositif de consignation à un acteur financier de confiance à vocation d’intervention contracyclique pour soutenir les opérations d’aménagements territoriaux. La Caisse des Dépôts, établissement public *sui generis*, pourrait ainsi assurer ce type de mission.

**Un risque de déconnexion accrue entre PPRN, PAPI et PLU**

Les orientations des PPRN et du PAPI sont déjà, dans une certaine mesure, contradictoires. Qu’en sera-t-il quand les prescriptions relatives à la constructibilité liées au recul du trait de côte seront intégrées dans les PLU?

**Une gouvernance plus participative** serait une amélioration importante pour la prise en compte des textes nationaux et une meilleure cohésion entre les différents documents prescriptifs. La réalité économique de la zone, de son étendue, de ses enjeux et de ses habitants font qu’il est nécessaire de considérer celle-ci dans sa globalité et d’intégrer un principe de réalité aux analyses afin d’obtenir une solution viable et qui offre à chacun la possibilité à la fois de se protéger des aléas mais à un coût tenable tant pour les individus que pour les collectivités.

La Baie de Somme est une zone particulière. Son unité face aux éléments et les dimensions de la zone affectée en font un théâtre d’application complexe pour des réglementations en silo. Les difficultés et les enjeux tant financiers qu’économiques et humains font penser qu’il faudrait sur la zone correspondant au PAPI **un dossier unique** permettant d’intégrer toutes les dimensions des risques de recul du trait de côte et des inondations et submersions marines.

Bien évidemment, ces idées ne sont pas exhaustives et exclusives. C’est de la réflexion commune de tous les acteurs que se feront jour des solutions financières d’accompagnement.

**Une mobilisation importante des élu-e-s reste donc nécessaire pour obtenir de nouvelles évolutions sur ce sujet d’envergure nationale et internationale, qu’elles soient réglementaires ou contractuelles. Les élu-e-s de la Baie de Somme ont un rôle à jouer en ce sens. Une mobilisation nationale existe déjà via l’Association Nationale des Elus du Littoral.**

# L’exemple de Lacanau

La commune de Lacanau (Gironde), a été fortement impactée par les phénomènes d’érosion côtière avec l’exemple du bâtiment dit le Signal ayant fait l’objet d’une indemnisation de près de 7 000 000 €.

Comme Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques), et Coutances (Manche) une aide globale de 10 millions d'euros dans le cadre du programme des Projets partenariaux d'aménagement (PPA), expérimentation menée dans le plan France relance 2021-2023 a été attribuée. Lacanau a pu ainsi bénéficier de financement pour des opérations de repli (pôle multimodal de bus, déplacement du Centre Opérationnel de Baignade par exemple).

Le PPA propose un équilibre stratégique entre repli et perspectives de relocalisation rendu possible par un écosystème territorial et de gouvernance marqué par :

- un volontarisme local incarné par le Maire mais une intercommunalité à embarquer,
- la présence du GIP Littoral présidé par un élu régional, espace de dialogue, de coopération et de co construction,
- un Etat central en appui permanent avec l’Etat local dans un dialogue itératif pour en faire un “territoire démonstrateur”.

Même si les acteurs sont conscients des manques réglementaires et financiers tout autant que des contradictions, une première étape semble avoir été franchie. À noter, les questionnements de solidarité intercommunale à travers la taxe GEMAPI largement insuffisantes pour faire face aux besoins. La question des complémentarités de solidarités financières est indéniablement un chantier à poursuivre comme les évolutions des cadres juridiques. Également, l’arrivée de nouvelles populations permanentes avec un imaginaire de vacances estivales soulèvent des inquiétudes chez les décideurs locaux. Cette nouvelle population n’a vécu le choc du Signal et un temps de pédagogie s’avérera nécessaire.

La première étape franchie, les acteurs locaux doivent “transformer l’essai” et enclencher le processus d’élaboration pour l’après 2024 avec la nécessité de faire progresser le débat national et localement les prises de consciences et les solutions partagées.

**Lacanau pourrait se résumer par une stratégie de “*petits pas*” pour l’élaboration d’un Pacte pour le futur par une alliance territoire/État.**

À titre de comparaison, une pratique du dialogue existe déjà aussi au niveau de la Baie de Somme. Le sous-Préfet d’Abbeville a mentionné les rencontres mensuelles qu’il organise avec les acteurs du territoire et les services locaux de l’Etat : ces moments permettent d’avancer sur des situations ponctuelles, y apportent des réponses plus opérationnelles. Ils ne sont pas le lieu d’élaboration de stratégies partagées pour le long terme.

# **Conclusion.** Synthèse des principales recommandations

Au vu des travaux et investigations que nous avons réalisés, trois enjeux ressortent comme particulièrement importants en termes de résilience de la Baie de Somme face au défi du changement climatique.

| Enjeu | Objectifs | Leviers d'action |
|---|---|---|
| Adhésion de la population et des acteurs locaux à la nécessaire transformation du territoire | * Etablir et partager une vision désirable du devenir du territoire de la Baie de Somme<br><br>* S'approprier les différentes échelles spatiales (locale, nationale, mondiale) et les différentes temporalités (court, moyen et long terme) de l'action<br><br>* Ouvrir une nouvelle séquence dans l'histoire du territoire marquée formellement par « avant » et un « après » la démarche d'appropriation | *** Action 1** : Construire un récit collectif du territoire de la Baie de Somme<br><br>Ce récit, partagé par l'ensemble des acteurs et des citoyens, devra s'appuyer sur les acquis culturels du territoire. Il s'attachera à traduire la vision des habitants ou résidents les réalités sociales, économiques et culturelles du territoire, en intégrant la question de son devenir.<br><br>*** Action 2** : Produire des objets concrets symboliques<br><br>Ces objets, prioritairement culturels, s'appuieront sur les composantes culturelles identitaires identifiées pendant la création du récit commun. |

| | | |
|---|---|---|
| Fédérer les énergies et compétences des acteurs publics | * Assurer une cohérence d'ensemble des actions de l'Etat et des collectivités publiques pour la gestion des risques littoraux, érosion et submersion<br>* Mobiliser les élu.e.s pour mener plus loin les évolutions législatives et répondre pleinement aux besoins des territoires littoraux. | *** Action 3 :** Copilotage État/collectivités territoriales des actions<br>Inspiration : PPA Lacanau<br>*** Action 4** : se mobiliser avec l'ANEL pour de futures évolutions législatives et réglementaires |
| Trouver une capacité d'agir des acteurs locaux pour adapter le territoire de la Baie de Somme | * Mobiliser les acteurs sur un projet de transformation globale<br>* Réunir à court terme les conditions favorables pour mener localement des transformations du territoire assurant la réduction de sa vulnérabilité :<br>* Co-construire une stratégie (court terme, moyen terme, long terme) pour faire face au recul du trait de côte,<br>* Redéfinir le PPRN au plus près des enjeux locaux<br>* Mettre en œuvre la stratégie d'adaptation au recul du trait de côte | *** Action 5** : Expérimenter par le recours à l'art. 72 de la Constitution et facilitée par la loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021<br>Cela permet aux collectivités de déroger aux règles nationales encadrant l'exercice de leurs compétences et d'élaborer elles-mêmes des normes adaptées à leurs spécificités.<br>*** Action 6** : Instituer une instance opératoire fédérant les acteurs sur une dynamique de transformation territoriale sociale, économique et écologique<br>Cette instance compensera par l'action collective la structuration administrative complexe du territoire inadaptée pour relever les défis du changement climatique.<br>Elle fondera ses actions sur un projet type livre Blanc (inspiration du Bassin minier). |

Forte de la mobilisation des élu-e-s et acteurs locaux sur un tel programme d'action, la Baie de Somme pourrait ainsi devenir un "territoire démonstrateur" de conduite du changement face à une problématique mondiale.

# **Annexe 1 :** Composition du groupe d'auditeurs de l'IHEDATE

- Géraldine Cherrey, Responsable du service des consignations, Banque des territoires
- Anne-Sophie Hainsselin, Directrice adjointe de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs, ANRU
- Matthieu Lerondeau, Directeur de la communication et des communautés, Leonard (groupe VINCI), La Fabrique de la Cité
- Marie-Camille Levionnais, Cheffe de service de la stratégie métropolitaine, Metz Métropole et Ville de Metz
- Stéphane Lossois, Référent maîtrise d'ouvrage – Direction territoriale Hauts-de-France, SNCF Réseau
- Nathalie Metche, Responsable de la politique des cadres syndicaux, CGT
- Philippe Rio, Vice-président, Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart
- Yves Rougier, Chef du département planification et gestion de crise - SDSIE, Ministère de la Transition écologique
- Aude Tessier, Cheffe de la mission affaires communales auprès du directeur général, ONF
- Bruno Verbaere, Directeur développement et commercial, Bouygues Bâtiment Nord-Est

# **Annexe 2 :** Personnes interviewées

Contacts directs en Baie de Somme :

- Mme Patricia POUPART, Conseillère Régionale, Présidente du parc naturel régional baie de Somme
- M. Thierry LECLERC, président ASA des Bas-Champs de Cayeux, agriculteur et élu
- En présence de Aubin GANDON, et Christophe QUENNESSEN
- M. Eric KRAEMER, Adj-maire de Fort-Mahon, Vice Président chargé de la GEMAPI à la CC Ponthieu Marquenterre et chasseur
- Mme Florence BROSSIER, Présidente ADPAR (Association de Défense des propriétaires artisans résidents Marquenterre Baie de Somme)
- M. Marcel LEMOIGNE, maire d'Ault
- M. Emmanuel NOIRET, conseiller départemental et agriculteur dans le Bas Champs de Cayeux
- M. Emmanuel MAQUET, député et ancien président SMBS-GLP
- M. Jérôme BIGNON, ancien député et sénateur, ancien Administrateur au CA du Conservatoire du Littoral

Contacts téléphoniques :

- Valérie CARON, Chargée de mission Ecotransition - Conduite du Changement, Ville de Loos-en-Gohelle
- M. Pascal DEVILLY, DDTM Baie de Somme, Chef de service territorial Picardie Maritime
- M. Philippe FOURNIER-MONTGIEUX, Sous-Préfet d'Abbeville
- M. Lionel LAGARDE, Sous-Préfet de Lesparre Médoc
- MTE, DGALN : Mme Mariette CONDEMINE ; Jean-Baptiste BUTLEN ; Naila BOUKHELOUA ; Katy NARCY ; Yves JONCHERAY

# Annexe 3 : Interprétation de la Loi Climat et Résilience

Pour la mise en œuvre du repli stratégique des biens menacés déjà existants sur les territoires littoraux, la loi instaure **un nouveau droit de préemption pour les collectivités** (article 242 et suivants). Le texte prévoit que lorsqu'un projet situé en zone à risque requiert la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, sa mise en œuvre est « subordonnée (…) à la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations d'une somme, correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état (…), dont le montant est fixé par l'autorisation d'urbanisme », ainsi que la possibilité pour les Établissements Publics Fonciers de contribuer aux politiques d'adaptation au recul du trait de côte, en effectuant des portages fonciers pour le compte des collectivités locales (article 245).

Le nouvel article L. 219-7 du code de l'urbanisme prévoit également que les règles applicables en matière d'expropriation d'un bien exposé au trait de côte sont applicables quand le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente (notamment possibilité de consignation). Lorsque le projet de construction en zone côtière concernée par le recul du trait de côte requiert la délivrance d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, leur mise en œuvre est subordonnée, à la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations d'une somme, correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état dont le montant est fixé par l'autorisation d'urbanisme.

L'article L 421-9 du code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable peut être notamment fondé sur l'absence de consignation de la somme prescrite par l'autorisation d'urbanisme.

Le législateur a ainsi voulu s'inscrire dans un temps long puisque les consignations enregistrées sur ces fondements textuels pourront être conservées pendant 100 ans par la Caisse des Dépôts dans l'attente de leur utilisation.

L'EPF Nord Pas-de-Calais peut ainsi déjà intervenir sur le territoire de la Baie de Somme.