

Recomposition spatiale des territoires littoraux

MARS 2019

Bruno **DEPRESLE**
Thierry **GALIBERT**

Jean-François **ROCCHI**
Frédéric **GARNIER**

Jean-Pierre **MENANTEAU**
Cédric **AUDENIS**
John **HOULDSWORTH**



IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

N° 012532-01

MINISTÈRE DE
L'INTÉRIEUR

Inspection générale de
l'administration

N° 18104-R

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Inspection générale des
finances

N° 2018-M-088-03

RAPPORT

RECOMPOSITION SPATIALE DES TERRITOIRES LITTORAUX

Établi par

BRUNO DEPRESLE
Administrateur général du
CGEDD

THIERRY GALIBERT
Inspecteur général de santé
publique vétérinaire

JEAN-FRANÇOIS ROCCHI
Inspecteur général de
l'administration

FRÉDÉRIC GARNIER
Inspecteur de l'administration

CÉDRIC AUDENIS
Inspecteur des finances

JOHN HOULDSWORTH
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
JEAN-PIERRE MENANTEAU
Inspecteur général des
finances

- MARS 2019 -



PUBLIÉ

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 1^{er} octobre 2018, le ministre de l'intérieur, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre de l'action et des comptes publics ont missionné le conseil général de l'environnement et du développement durable, l'inspection générale de l'administration, et l'inspection générale des finances, sur le financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux concernés par le recul du trait de côte.

Le recul du trait de côte concerne aujourd'hui 19 % du littoral, à des degrés variables. Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) estime, selon différents scénarios, que 5 000 à 50 000 logements seraient menacés à l'horizon 2100¹.

L'exploitation du littoral, puis son urbanisation relativement récente (pour l'essentiel au XX^e siècle², et particulièrement depuis les années 1970), se sont accompagnées de défenses « lourdes » face à la mer, tels que des enrochements, des digues ou des épis. La prise de conscience croissante des limites de la protection contre l'avancée de la mer a conduit à changer de regard, et la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), élaborée en 2012 et réactualisée en 2017, met l'accent sur la recomposition spatiale du littoral et ses intérêts potentiels :

- ◆ la vulnérabilité des populations et des biens serait réduite durablement, tant vis-à-vis de la submersion marine que de l'érosion côtière ;
- ◆ la renaturation du littoral permet de restaurer les écosystèmes naturels, ce qui est favorable à la biodiversité et atténue les phénomènes de submersion et d'érosion ;
- ◆ la recomposition spatiale est une occasion de repenser l'aménagement à l'échelle de l'intercommunalité et d'en garantir durablement l'attractivité.

Cette orientation apparaît d'autant plus pertinente que, si l'attention médiatique a jusqu'ici largement été focalisée sur la question de l'indemnisation ou non des copropriétaires de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer, l'enjeu de l'érosion côtière est avant tout une problématique de réaménagement des territoires littoraux.

La mission a constaté au cours de ses déplacements dans les régions littorales³ de l'hexagone que la recomposition spatiale n'est plus taboue, et fait partie intégrante de la réflexion de certaines des collectivités locales concernées. Pour autant, aucun projet concret n'a été lancé à la date de la mission⁴ :

- ◆ la connaissance scientifique du phénomène est souvent perçue comme insuffisamment précise, pour asseoir des documents d'urbanisme ou des plans de prévention des risques (PPR) ;

¹ Ainsi que 1 000 à 9 000 bâtiments sans logements. Les infrastructures publiques n'ont pas été recensées.

² À l'exception des villes portuaires.

³ La mission s'est déplacée dans six régions littorales (Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Des visioconférences ont été établies avec la Guadeloupe et la Martinique.

⁴ La recomposition spatiale du littoral apparaît également difficile à penser et à mettre en œuvre dans les autres pays concernés par l'érosion côtière.

- ◆ l'appropriation par la population et les élus de la réalité du risque de recul du trait de côte est très inégale, et insuffisante pour les amener à conclure à la moindre attractivité d'une localisation « en front de mer ». La libération des espaces menacés se heurte alors au fait que les propriétaires valorisent leur bien sans prendre en compte sa durée de vie réduite ;
- ◆ la réalisation d'études de recomposition spatiale nécessite des moyens techniques et d'ingénierie, souvent peu accessibles à l'échelon communal auquel se fait essentiellement la réflexion sur l'érosion côtière.

Dans ce contexte, l'amélioration progressive de la connaissance scientifique sur le recul du trait de côte et les conséquences d'ici à 2100 de l'élévation du niveau de la mer, le renforcement de l'information des élus et des citoyens et une meilleure articulation des responsabilités des différents échelons locaux, sont des pré-requis qui devraient permettre une meilleure appropriation du risque, la réorientation du marché immobilier, et une plus grande responsabilisation de l'ensemble des acteurs.

En particulier, les mesures suivantes pourraient être prises :

- ◆ des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC), déclinaisons concrètes de la SNGITC sur les territoires, devraient être constituées à l'échelle géographique pertinente (compte-tenu des transferts sédimentaires) et établies et mises en œuvre par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de « défense contre la mer ». Ces stratégies présenteraient en particulier les options de gestion du trait de côte retenues dans les différentes parties du littoral. Elles respecteraient les objectifs en matière de gestion du trait de côte fixés, le cas échéant, par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- ◆ il appartiendrait à l'État de prévoir l'actualisation régulière du dispositif cartographique de référence pour suivre l'érosion du littoral. Des études plus détaillées, avec un cahier des charges fixé nationalement, pourraient être produites, si besoin, par les SLGITC ;
- ◆ dans l'attente des PPR ou des modifications des documents d'urbanisme, le préfet devrait utiliser la procédure « *transmission d'information aux maires* » (TIM) pour communiquer aux maires l'état de la connaissance sur les zones menacées par le recul du trait de côte, et ainsi les inciter à **restreindre la délivrance de permis de construire dans ces zones**, sur la base d'une cartographie suffisamment précise permettant de faire face à d'éventuels contentieux ;
- ◆ **l'information des acquéreurs et locataires (IAL) devrait être réformée de manière urgente**, afin que les prix de marché intègrent le risque élevé sur la durée de vie des biens, et que les acquéreurs ne puissent se prévaloir d'un défaut d'information lorsque la menace se réalise : (i) elle serait obligatoire sur les communes pour lesquelles une transmission d'information aux maires sur les risques majeurs a été effectuée par le préfet (ii) elle serait placée à un niveau amont de la transaction, par exemple dans l'annonce de la vente, à l'image de ce qui est fait pour les diagnostics énergétiques (iii) **l'acquéreur devrait signer un document attestant qu'il est informé qu'il ne pourra être indemnisé lorsque le bien sera inhabitable en raison du recul du trait de côte** ;
- ◆ la mission recommande de **ne pas créer de régime d'indemnisation au titre du recul du trait de côte**, régime qui n'existe d'ailleurs pas à l'étranger. En effet, **le recul du trait de côte est un phénomène de nature différente des risques naturels pris en compte par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**. Il n'est pas assurable, en France comme à l'étranger, car il s'agit d'un phénomène progressif et anticipable (seule l'échéance précise demeure incertaine), qui ne crée pas de danger pour les vies humaines, si les mesures nécessaires sont prises à temps ;

- ◆ **Les estimations de prix transmises par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) aux collectivités locales souhaitant faire des offres de rachat amiable de biens menacés tiendraient compte explicitement de leur durée de vie réduite**, en valorisant à titre principal l'usufruit sur cette période. La logique serait donc différente des biens exposés à risque naturel majeur, dont le rachat ou l'expropriation peut être financé par le FPRNM à leur valeur vénale « hors risque ».

Ce cadre général ne sera toutefois vraisemblablement pas suffisant pour déboucher sur des projets concrets ouvrant la voie à de nouvelles modalités d'aménagement, plus durables, des territoires littoraux.

Afin d'inciter les collectivités locales concernées à s'engager effectivement dans des projets de recomposition spatiale, et de bien accompagner celles qui le font, la mission préconise de mettre en œuvre une démarche de contractualisation avec l'État portant sur des projets de territoire à l'échelle intercommunale, par exemple dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA). Cette contractualisation favoriserait la mobilisation des financements existants, et conditionnerait l'accès à de nouveaux outils financiers et d'urbanisme.

La contractualisation sur un projet de territoire rendrait éligible à un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL), qui permettrait de cofinancer le rachat d'une partie des biens privés menacés (logements et biens professionnels), mais également les coûts éventuels de démolition, de renaturation, ou de déplacement de biens publics, en complément des outils financiers existants.

En particulier, le rachat amiable de biens privés, dont l'acquisition est antérieure à la mise en place du nouveau système d'IAL décrite supra, serait éligible à un cofinancement, à condition que le prix respecte l'estimation de la DIE⁵. Les propriétaires auraient la liberté de négocier et d'accepter ou non ces offres, selon leurs préférences et leur appréhension de l'aléa de recul du trait de côte, selon également le comportement de leur assurance qui devrait réduire la valeur assurable du bien au fur et à mesure que l'échéance se rapproche. Dans un tel cadre, le refus d'indemnisation *in fine*, lors de la réalisation du recul du trait de côte, sera d'autant plus acceptable pour les administrés, qu'une offre raisonnable de rachat amiable aura été préalablement proposée au propriétaire et refusée par celui-ci.

Des dérogations aux règles d'urbanisme pourraient être accordées, afin de favoriser la transition vers un nouveau modèle d'aménagement, notamment pour reconstituer une partie des biens rendus inhabitables par le recul du trait de côte. Il s'agit d'envoyer des signaux clairs au secteur privé sur la nécessité de libérer à terme l'espace menacé, tout en n'entravant pas le développement économique du territoire dans son ensemble.

Ces projets de territoire devront être proportionnés aux enjeux.

Le recours au FPRNM pour financer le rachat de biens menacés a parfois été préconisé. S'il permettrait de traiter l'érosion de la même manière que d'autres risques naturels desquels elle est difficilement séparable en certains endroits du littoral (les glissements de terrain d'une part, et la submersion marine d'autre part), la prévisibilité de l'érosion justifie selon la mission un mode de financement spécifique.

De manière générale, le recours à une solidarité nationale poserait des problèmes d'équité, en particulier pour des citoyens de l'intérieur du pays qui subissent la perte de valeur de leur logement en raison de la baisse du marché local, dans des villes en crise ou en recul, et devraient financer des communes déjà considérées, dans leur majorité, comme favorisées et attractives, et des propriétaires ayant bénéficié globalement d'une forte progression de la valeur de leurs biens ces dernières décennies.

⁵ La mission préconise en outre que le cofinancement s'applique dans la limite d'un plafond de prix, dans le même esprit que celui du financement du rachat des biens sinistrés par le FPRNM qui opère un plafond à 240 000 €.

Trois modalités d'alimentation du FARL seraient envisageables.

Le financement du fonds par le budget général de l'État aurait pour avantages la simplicité et la souplesse, alors que la montée en charge des besoins financiers du FARL est incertaine. Toutefois, la pérennisation d'un financement de ce type renvoie à la question de l'équité évoquée ci-dessus.

Le financement par une solidarité littorale, par exemple sur le périmètre des intercommunalités littorales, serait ainsi en principe préférable. Il pourrait passer soit par une ressource fiscale sur une assiette immobilière soit par une péréquation sur les ressources des collectivités locales concernées.

L'augmentation du taux de la taxe communale additionnelle sur les droits de mutation perçus sur les transactions immobilières réalisées dans les intercommunalités littorales serait l'outil fiscal le plus approprié. Avec un taux de 0,2 %, et un abattement de 100 000 € sur l'assiette de cette augmentation, le produit annuel serait de l'ordre de 54 M€⁶, soit de l'ordre de 1,1 milliard d'euros cumulés en 20 ans. Cette solution ciblée à partir d'un impôt déjà existant présenterait l'avantage de se concentrer sur les plus grands bénéficiaires des aménités offertes par le littoral : les transactions dépassant le million d'euros représenteraient 27 % du produit, alors qu'elles ne représentent qu'1 % des transactions. Cependant, ce prélèvement additionnel pourrait être perçu comme un nouvel impôt, de rendement faible, ce qui irait à l'encontre de l'objectif affiché par le gouvernement de réduire le nombre de taxe à faible rendement et de ne pas augmenter la fiscalité.

Alternativement, le FARL pourrait être alimenté par un prélèvement sur les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités et communes du littoral et fonctionnerait comme un fonds de péréquation horizontal. Ce mode de financement présenterait l'inconvénient de constituer un fonds de péréquation supplémentaire, représentant l'équivalent de 0,2 % du potentiel fiscal des collectivités locales concernées, qui ciblerait moins efficacement que l'outil fiscal les bénéficiaires des aménités du littoral.

Au total, la mission préconise d'amorcer le financement du FARL par le budget général de l'État pendant une période de montée en charge de cinq ans et de recourir à l'une des deux voies suggérées lorsque les besoins de financement associés aux projets de recomposition spatiale seront avérés et substantiels.

Quel que soit le mode de financement retenu, la gouvernance du FARL pourrait être assurée par une instance nationale regroupant en particulier l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette instance serait responsable de valider l'éligibilité au FARL, sur la base d'un dossier instruit par les services déconcentrés de l'État. Il paraîtrait judicieux d'associer à cette gouvernance les principaux opérateurs publics.

⁶ En retenant comme assiette de référence la moyenne des droits de mutation moyens sur la période 2015-2018.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. MALGRÉ UNE PRISE DE CONSCIENCE DES LIMITES DE LA PROTECTION DU LITTORAL, LES DÉMARCHES DE RECOMPOSITION SPATIALE DES TERRITOIRES LITTORAUX RESTENT LIMITÉES ET POUR L'ESSENTIEL À L'ÉTAT DE PROJET.....	5
1.1. Si l'adaptation du littoral et la protection « douce » sont aujourd'hui plus présentes dans les réflexions sur les mesures de protection, la recomposition spatiale reste peu envisagée, avec des projets peu nombreux et inaboutis	5
1.1.1. <i>Le mode de gestion dominant du trait de côte reste la protection, mais les acteurs commencent à en constater les limites et inconvénients</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Le traitement différencié entre les biens menacés par le recul du trait de côte, selon qu'ils sont protégés ou non, selon la nature de la côte (sableuse ou rocheuse), et selon l'exposition à un risque de submersion, nuit à la lisibilité de l'aléa et des « droits » associés</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Bien que l'État ait produit un indicateur national d'érosion côtière, la connaissance de l'aléa de recul du trait de côte est encore insuffisante, ce qui freine l'engagement des parties prenantes dans des projets de recomposition.....</i>	<i>8</i>
1.1.4. <i>Des réflexions sur l'adaptation et la recomposition spatiale des territoires ont été conduites, mais elles restent limitées et difficiles à mettre en œuvre.....</i>	<i>11</i>
1.1.5. <i>Dans les autres pays étudiés, il n'existe pas de droit à l'indemnisation, et les projets de recomposition spatiale réussis sont rares et de faible ampleur</i>	<i>12</i>
1.2. L'État a intérêt à accompagner des projets expérimentaux de recomposition spatiale et d'adaptation à l'évolution du trait de côte, pouvant servir d'exemple à l'ensemble des collectivités locales concernées.....	14
1.2.1. <i>Le mode d'occupation actuel du littoral, en rupture avec les principes traditionnels de maintien à distance, doit évoluer vers une plus grande résilience.....</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>L'aménagement sous maîtrise d'ouvrage publique et à l'échelle intercommunale serait une réponse appropriée à l'évolution prévisible de l'offre et de la demande.....</i>	<i>14</i>
2. LA PRISE EN COMPTE DE LA MOBILITÉ DU TRAIT DE CÔTE PAR LES PERSONNES PRIVÉES ET PUBLIQUES IMPLIQUE LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE DES POLITIQUES LITTORALES, ET L'INFORMATION COMPLÈTE ET TRANSPARENTE DES PARTIES INTÉRESSÉES.....	17
2.1. La gouvernance des enjeux littoraux pourrait reposer sur l'élaboration par les EPCI concernés de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, en collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux.....	17
2.1.1. <i>L'élaboration d'une cartographie d'aléa sur le recul du trait de côte, sur la base d'informations fournies par les organismes scientifiques publics, est indispensable à l'élaboration de stratégies de gestion du trait de côte.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>L'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte devrait être confiée aux autorités « gemapiennes » compétentes en matière de défense contre la mer, celles-ci étant le cas échéant rassemblées à l'échelle hydro-sédimentaire pertinente</i>	<i>18</i>

2.1.3.	<i>Les citoyens devraient être consultés sur les choix faits par les collectivités locales en matière de stratégie de défense contre la mer.....</i>	20
2.1.4.	<i>Afin de rendre opérationnelles les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, il apparaît indispensable de prévoir la traduction de ces stratégies dans les documents d'urbanisme.....</i>	21
2.2.	L'information des acteurs locaux, en particulier des acquéreurs et résidents dans les espaces menacés, gagnerait à être plus précise et transparente, afin d'améliorer l'appropriation de l'aléa par les parties prenantes et leur adhésion aux projets de recomposition spatiale	23
2.2.1.	<i>L'information aux citoyens pourrait être fournie directement par les maires, par exemple par courrier, sur le fondement des données transmises par le représentant de l'État dans le département.....</i>	24
2.2.2.	<i>L'information des acquéreurs et locataires (IAL) devrait être réformée, afin de faciliter l'intégration de la connaissance de l'aléa dans les transactions immobilières et d'orienter le marché immobilier vers les zones non exposées</i>	25
3.	AFIN D'ACCOMPAGNER LA RECOMPOSITION SPATIALE DU LITTORAL DANS UNE LOGIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, LES COLLECTIVITÉS PORTEUSES DE PROJETS POURRAIENT BÉNÉFICIER DE COFINANCEMENTS, D'UNE ASSISTANCE À L'INGÉNIERIE ET D'ÉVENTUELS ASSOULISSEMENTS RÉGLEMENTAIRES, DANS LE CADRE D'UN CONTRAT AVEC L'ÉTAT.....	26
3.1.	Les outils et financements mis en place par l'État pour inciter à la recomposition spatiale du littoral seraient conditionnés à une contractualisation autour de projets de territoire élaborés à l'échelle intercommunale	26
3.1.1.	<i>La recomposition des espaces littoraux s'inscrit dans un projet de territoire définissant les conditions sociales, économiques et environnementales de cette transformation</i>	26
3.1.2.	<i>Les projets de territoire devraient être établis à l'échelle intercommunale, concertés avec la population, et leur élaboration devrait être soutenue par l'État via un soutien à l'ingénierie</i>	28
3.1.3.	<i>Les projets de territoire devraient associer l'État et les collectivités publiques, et mobiliser les autres acteurs publics et privés</i>	29
3.2.	La mise en œuvre d'une nouvelle politique d'aménagement du littoral implique la libération progressive des espaces menacés, qui serait facilitée par des offres de rachat à l'amiable des biens immobiliers vulnérables, à un prix tenant compte de leur « espérance de vie » réduite	31
3.2.1.	<i>Le rachat à l'amiable devrait être facilité pour engager les opérations en amont.....</i>	31
3.2.2.	<i>L'éventuel cofinancement des rachats de biens serait soumis à des conditions portant sur chaque transaction.....</i>	31
3.2.3.	<i>L'estimation de prix transmise par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) devrait tenir compte de l'« espérance de vie » réduite des biens, ce qui n'est pas le cas des prix de marché actuels.....</i>	32
3.2.4.	<i>L'estimation de prix transmise par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pourrait être calculée à partir de la valorisation de l'usufruit du bien sur sa durée de vie anticipée</i>	33
3.2.5.	<i>Les rachats pourraient se faire selon des modalités innovantes (échange de terrain, achat de nue-propriété) afin de réduire leur coût et d'inciter davantage de propriétaires à se préparer à quitter les espaces menacés.....</i>	37

3.3. Des dérogations aux règles d'urbanisme, conditionnées à un projet de territoire, pourraient être accordées pour faciliter la mise en œuvre de projets de recomposition ambitieux tout en assurant le développement économique du territoire	40
3.3.1. <i>Les outils d'urbanismes existants, accompagnés le cas échéant de nouveaux outils adaptés aux zones menacés, seraient à même de permettre à la fois une occupation soutenable socialement, économiquement et écologiquement de ces zones et d'organiser leur délaissement progressif.....</i>	40
3.3.2. <i>La recomposition spatiale pourrait justifier dans certains cas un assouplissement du principe d'urbanisation en continuité</i>	43
3.3.3. <i>Dans le cadre des projets de recomposition spatiale, les porteurs de projets devront être vigilants quant à la maîtrise foncière des espaces identifiés comme susceptibles d'accueillir des opérations d'aménagement en rétro-littoral.....</i>	44
3.4. Les financements nouveaux reposeraient sur les collectivités territoriales et propriétaires littoraux	45
3.4.1. <i>Selon les scénarios, les besoins financiers cumulés d'ici à 2040 au titre du cofinancement de rachats de biens menacés varient de 140 M€ à 800 M€.....</i>	45
3.4.2. <i>Les financements existants sont à la fois insuffisants et inadaptés à la prise en charge financière des actions d'adaptation au recul du trait de côte.....</i>	46
3.4.3. <i>Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) n'est pas un outil financier adapté au réaménagement du littoral.....</i>	47
3.4.4. <i>Les communes et intercommunalités littorales constituent un niveau de solidarité pertinent pour assurer le financement de l'adaptation au recul du trait de côte.....</i>	48
3.4.5. <i>Un financement des rachats de biens assis sur les droits de mutation des transactions littorales apparaît acceptable socialement et économiquement, et pertinent au regard de ses objectifs.....</i>	51
3.4.6. <i>Alternativement, un fonds de péréquation entre EPCI littoraux pourrait être instauré.....</i>	53
3.4.7. <i>La gouvernance du FARL serait assurée par une instance nationale regroupant en particulier l'État et les collectivités locales.....</i>	55
4. LISTE DES PROPOSITIONS	57

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 1^{er} octobre 2018, le ministre de l'intérieur, le ministre d'État, le ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre de l'action et des comptes publics ont missionné le conseil général de l'environnement et du développement durable, l'inspection générale de l'administration, et l'inspection générale des finances, sur le financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux dans le contexte du recul du trait de côte.

La mobilité du trait de côte est un phénomène naturel observé depuis des siècles, qui résulte de l'action combinée des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables et vases, là où elles existent. Cette mobilité peut se traduire par une érosion (recul du trait de côte) ou un engraissement (avancée du trait de côte).

L'érosion du trait de côte a été accrue par les activités humaines, qui ont contribué à artificialiser le trait de côte (avec l'urbanisation du bord de mer au cours du XX^e siècle), à modifier les courants et donc les transports de sédiments (aménagements portuaires, digues, épis rocheux), et à réduire l'apport de sédiments continentaux (aménagements des rivières, extraction de matériaux, barrages), voire à extraire les sédiments de la mer. L'élévation du niveau de la mer consécutive au réchauffement climatique devrait accélérer le recul du trait de côte d'ici à la fin du siècle.

Contrairement aux risques naturels majeurs tels que la submersion fluviale ou les séismes, l'aléa ne réside pas dans la probabilité de sa survenance, mais dans la date de celle-ci :

- ◆ le recul du trait de côte apparaît généralement comme un phénomène d'une seule occurrence à cinétique lente ou modérée, ce qui permet de mettre en œuvre des mesures d'adaptation avec une marge d'anticipation suffisante pour éviter tout dommage aux personnes ;
- ◆ de façon imprévisible, ce recul peut être brutalement accéléré sous l'effet de tempêtes, comme les 28 tempêtes hivernales qui ont frappé la côte aquitaine durant l'hiver 2013-2014.

Pour cette raison, le recul du trait de côte, contrairement aux risques naturels majeurs, ne bénéficie d'aucun dispositif de solidarité nationale ni d'aucun régime assurantiel. Le juge administratif et le Conseil constitutionnel, dans leurs décisions relatives à l'immeuble *Le Signal*, à Soulac-sur-Mer, ont confirmé que l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, qui renvoie aux propriétaires la responsabilité d'assurer leur protection en érigeant, sur autorisation, des « digues à la mer », continue de s'appliquer, et que les dommages liés à l'érosion ne donnent droit à aucune indemnisation par la puissance publique.

Pour autant, en maints endroits du littoral, le recul du trait de côte est difficilement séparable de risques naturels majeurs. Ainsi, le recul du trait de côte et le risque de submersion marine sont étroitement liés et interagissent dans les zones basses : les phénomènes de surcote et l'action des vagues sont susceptibles d'aggraver fortement l'érosion des littoraux, entraînant un recul du trait de côte, qui pourra à son tour favoriser la submersion marine. Par ailleurs, sur les côtes rocheuses, l'éboulement des falaises peut résulter de la combinaison d'une érosion marine en partie basse et d'infiltrations d'eau pluviale en partie haute (exemple d'Ault, dans la Somme).

La pertinence des mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour anticiper le recul du trait de côte doit donc être appréciée distinctement sur chaque territoire en fonction de la nature de leurs côtes, des modalités de leur occupation, et de la combinaison des risques naturels auxquels ils sont exposés.

Rapport

La prise de conscience des risques littoraux consécutive à la tempête *Xynthia*, en 2010, s'est traduite par un renforcement du cadre institutionnel concernant la prévention de la submersion marine. Par ailleurs, s'agissant de l'érosion côtière, le ministère de l'environnement a élaboré en 2012 une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), sur la base du rapport du député Alain Cousin. Cette stratégie, appelée à être déclinée au niveau régional ou local, a notamment donné lieu au lancement d'un appel à projet auprès des collectivités territoriales « *souhaitant initier sur leurs territoires soumis aux risques littoraux une réflexion sur la relocalisation des activités et des biens dans une logique de recomposition spatiale* ». La SNGITC a été actualisée en 2017, alimentée par un comité de suivi présidé par des parlementaires (depuis décembre 2017, par le député Stéphane Buchou, qui a succédé aux députées Chantal Berthelot et Pascale Got). Les dispositifs encadrant le recul du trait de côte sont cependant jugés incomplets par les acteurs locaux et certains parlementaires, comme l'attestent les propositions de loi qui se sont succédé depuis plusieurs années, selon les axes suivants :

- ◆ l'information des propriétaires sur les risques naturels, pourtant prévue par la loi, semble être appliquée de manière très inégale, comme le rappelle le rapport du CGEDD sur *Le Signal*. Il est donc possible qu'une partie des propriétaires de biens menacés aujourd'hui par le recul du trait de côte, n'aient pas été conscients de la réalité et de l'imminence du phénomène lors de l'acquisition de leur bien ;
- ◆ le droit actuel mène à des situations vécues localement comme « *kafkaiennes* » : les propriétaires de l'immeuble *Le Signal* ont été évacués de leur logement, sans indemnisation, mais en gardent la propriété, et restent surtout pénalement responsables en cas d'effondrement de l'immeuble sur la plage. Pendant le déroulement de la mission, un amendement au projet de loi de finances pour 2019 a été voté afin de doter par transfert de crédit une nouvelle ligne budgétaire à hauteur de 7 M€, destinée à aider les propriétaires de l'immeuble ;
- ◆ la distinction entre le recul du trait de côte et les risques naturels majeurs assurables, éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »), n'apparaît pas clairement aux parties concernées, quand ils se comparent à des situations qui leur semblent similaires ;
- ◆ les outils réglementaires et financiers ne permettraient pas d'anticiper le recul du trait de côte dans les décennies à venir, via des opérations de « *recomposition littorale* ».

La mission a effectué ses travaux entre début novembre 2018 et fin février 2019, selon les modalités suivantes : (i) entretiens avec les cabinets ministériels, administrations centrales, parlementaires, représentants des collectivités locales, chercheurs, organismes publics ou privés compétents sur le sujet ; (ii) envoi d'un questionnaire aux préfets des régions littorales, visant en particulier à identifier la typologie des situations critiques, le degré d'appropriation du phénomène par les acteurs locaux, les bonnes pratiques et les obstacles de toute nature ; (iii) des visites de terrain dans six régions littorales de l'hexagone (Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Des visioconférences ont été réalisées avec la Guadeloupe et la Martinique.

Le rapport est structuré en trois parties. La première détaille les obstacles rencontrés par la recomposition spatiale, et les conditions et modalités de sa mise en œuvre. La deuxième présente comme prérequis la rénovation de la gouvernance de la politique d'adaptation au recul du trait de côte et le renforcement de l'information des élus et des citoyens. La troisième expose les outils d'urbanisme et de financement que les collectivités locales pourraient mobiliser, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État sur un projet de territoire.

Rapport

Le rapport est accompagné des annexes suivantes :

- ◆ analyse de la gestion du recul du trait de côte à l'étranger (annexe I) ;
- ◆ modalités d'acquisition des biens menacés (annexe II) ;
- ◆ outils de gestion des espaces menacés à moyen et long terme (annexe III) ;
- ◆ financement des projets de recomposition spatiale (annexe IV) ;
- ◆ le projet de territoire : un projet intercommunal avec une traduction opérationnelle (annexe V) ;
- ◆ éléments relatifs à la réglementation et aux pratiques de gestion du littoral (annexe VI) ;
- ◆ lexique des sigles utilisés (annexe VII) ;
- ◆ liste des personnes rencontrées (annexe VIII) ;
- ◆ lettre de mission (annexe IX).

Rapport

1. Malgré une prise de conscience des limites de la protection du littoral, les démarches de recomposition spatiale des territoires littoraux restent limitées et pour l'essentiel à l'état de projet

1.1. Si l'adaptation du littoral et la protection « douce » sont aujourd'hui plus présentes dans les réflexions sur les mesures de protection, la recomposition spatiale reste peu envisagée, avec des projets peu nombreux et inaboutis

1.1.1. Le mode de gestion dominant du trait de côte reste la protection, mais les acteurs commencent à en constater les limites et inconvénients

Historiquement⁷, les particuliers et les autorités en charge de la gestion du littoral ont privilégié les défenses « lourdes ». Il existe aujourd'hui environ 10 000 ouvrages de protection⁸ sur le littoral métropolitain. De nombreuses méthodes sont mises en œuvre : digues, épis transversaux, enrochements, perrés, brise-lames, etc. Des méthodes moins invasives pour l'environnement et le paysage existent également, comme le rechargement de plages, la végétalisation des dunes ou les structures géotextiles.

La défense contre la mer est justifiée là où les enjeux résidentiels, économiques, ou patrimoniaux sont importants. Ces actions, en particulier les modes de défense les plus durs (digues, enrochements, brise-lames) peuvent être conduites conjointement avec celles relatives à la protection contre la submersion marine, qui ont connu un développement rapide suite à la tempête *Xynthia* en 2010 et à la mise en œuvre du plan interministériel submersions rapides.

La défense contre la mer, en particulier les protections « dures », comporte plusieurs inconvénients, qui nécessitent une analyse coûts/bénéfices approfondie, c'est-à-dire intégrant notamment les coûts environnementaux, sociaux et économiques de la protection, avant toute décision de construction ou de renforcement d'une protection. Même aux Pays-Bas, dont la situation géographique⁹ et l'expérience historique¹⁰ sont uniques au monde, la question de l'adaptation des milieux littoraux au changement climatique plutôt que la défense systématique est ouverte depuis le constat des impacts négatifs du plan *Delta*.

⁷ Cf. guide méthodologique *Digues du littoral et paysage*, ministère de la transition écologique et solidaire, 2017.

⁸ La forme la plus aboutie de cette méthode se trouve aux Pays-Bas, avec le plan *Delta* mis en œuvre entre 1950 et 1997. Ce plan a permis la constitution du plus important réseau d'ouvrages de défense contre la mer au monde.

⁹ Un tiers du territoire néerlandais est situé en-dessous du niveau de la mer, et environ 60 % est protégé par le réseau national de digues à la mer.

¹⁰ Les Pays-Bas sont construits sur un réseau de digues et de polders, structuré entre le XII^e siècle et la tempête du 1^{er} février 1953, qui a causé 1 835 morts, 70 000 évacués et 160 000 ha de terres inondées.

Rapport

Parmi les inconvénients liés à la protection dure, on peut souligner que :

- ◆ **la protection affecte le transit sédimentaire.** La gestion du trait de côte ne peut être techniquement cohérente qu'au niveau de la cellule hydro-sédimentaire ou de l'unité morpho-sédimentaire¹¹. Une action sur un secteur plus restreint peut en effet accentuer l'érosion en aval des ouvrages, voire conduire à leur inefficacité à terme, la mer débordant par les côtés et envahissant la zone protégée ;
- ◆ **les ouvrages de protection peuvent entraîner une diminution, voire une disparition des plages.** La création d'une protection dure se traduit par une réflexion de l'énergie des vagues qui conduit inexorablement à la diminution du stock de sable devant la zone protégée. Associé à la diminution globale des apports sédimentaires, ceci peut conduire à la disparition de la plage et donc à la diminution de l'attrait touristique du territoire et du niveau de protection de la côte, la plage jouant un rôle de protection essentiel pour garantir que les niveaux extrêmes des vagues arriveront le plus tard possible sur la ligne sensible à l'érosion ou à la submersion. Le rôle d'amortisseur de la plage est particulièrement important par rapport aux ouvrages de protection parallèles à la côte. Dès lors, tout aménagement qui affaiblit le matelas de sable ou de galets est à éviter ;
- ◆ **la pérennité des ouvrages implique une maintenance régulière et coûteuse.** Les ouvrages en dur sont par essence sujets à dégradation et doivent être gérés avec une durée de vie estimée, à amortir. Par ailleurs, la réalisation d'une digue peut nécessiter de créer des cheminements nouveaux accessibles pour une maintenance mécanisée de l'ouvrage. Les propriétés côté terre peuvent en subir divers effets négatifs du type perte de vue sur la mer ou complexification des accès.
- ◆ **le coût environnemental d'un ouvrage peut être important.** La mise en œuvre de mesures de protection peut induire des obligations de compensation environnementales devant être intégrées dans la valorisation de l'ouvrage ;
- ◆ **l'élévation du niveau marin aura un impact sur le dimensionnement des ouvrages.** Pour assurer une protection équivalente, il est nécessaire de rehausser les ouvrages de protection du double de l'élévation prévue du niveau de la mer, et d'accroître la masse des blocs de protection¹² et l'emprise des ouvrages, ce qui augmente leur coût et leur impact sur le paysage et peut nuire à la valeur des biens protégés.

1.1.2. Le traitement différencié entre les biens menacés par le recul du trait de côte, selon qu'ils sont protégés ou non, selon la nature de la côte (sableuse ou rocheuse), et selon l'exposition à un risque de submersion, nuit à la lisibilité de l'aléa et des « droits » associés

La situation des propriétaires littoraux vis-à-vis du recul du trait de côte n'est aujourd'hui pas homogène, selon qu'un bien est situé dans une zone protégée ou non, sur une côte sableuse ou une côte rocheuse, ou sur une zone également exposée à un risque submersion.

¹¹ Une cellule hydro-sédimentaire est une section de côte dont le bilan sédimentaire est équilibré, périmètre pertinent minimal des études d'impacts sur les transports sédimentaires. Une unité morpho-sédimentaire est une section de côte plus grande, définie par une homogénéité de forme, de nature et d'exposition.

¹² D'un facteur minimum de 5 à 10, en général, d'après M. Nicolas Forray (CGEDD).

Rapport

Tout d'abord, une partie des biens soumis à érosion littorale est également située en zone de submersion (marine ou fluviale), ce qui rend ces biens éligibles à l'ensemble du système assurantiel et indemnitaire au titre des risques naturels majeurs. Dans ces zones, la construction d'ouvrages peut ainsi être justifiée et financée au titre du risque de submersion. D'autre part, les collectivités locales peuvent y solliciter le FPRNM pour le financement des acquisitions amiables ou des expropriations de biens immobiliers.

Cette différence de situation (qui peut intervenir entre territoires proches¹³) peut nuire à la lisibilité de la politique de prise en charge de l'aléa érosion, auprès de la population et des élus concernés.

Par ailleurs, d'après le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), sur les secteurs de métropole en érosion, environ un tiers des logements menacés à l'horizon 2100 ne sont pas protégés.

Certains propriétaires littoraux bénéficient donc d'un investissement public qui contribue à maintenir la valeur de leur bien¹⁴. Les propriétaires littoraux sont d'autant plus favorables à la défense contre la mer qu'ils n'en supportent que très partiellement le coût, malgré la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, qui confie la charge des ouvrages de défense aux propriétaires des biens protégés.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a confié aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)¹⁵ la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), qui inclut la défense contre la mer¹⁶. Il serait nécessaire de clarifier les conditions du financement par les propriétaires de la construction et de l'entretien des ouvrages de protection.

Enfin, les biens menacés situés sur des côtes rocheuses peuvent bénéficier d'une expropriation ou d'un rachat amiable dans le cadre des articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement, financés par le FPRNM au titre de la prévention du risque de mouvement de terrain. Ce dispositif est d'autant plus intéressant que, dans le cas de l'expropriation, l'indemnité est fixée selon la valeur du bien sans prise en compte du risque. Les biens situés en côte sableuse ne bénéficient pas de cette possibilité de prise en charge.

L'immeuble *Le Signal*, à Soulac-sur-Mer, est représentatif des biens sans protection ni prise en charge par le FPRNM (cf. encadré 1). En l'état actuel du droit, rien ne contraint la puissance publique à intervenir, excepté l'exercice des pouvoirs de police du maire (arrêtés de péril et d'interdiction d'habiter les lieux). À terme, si l'érosion se poursuit, le bien intègrera le domaine public maritime sans indemnisation, et cette situation juridique concerne tant les littoraux non urbanisés que les zones comportant des enjeux économiques.

¹³ Par exemple, le plan de prévention des risques naturels de l'île d'Oléron, dont les cartes d'aléas ont été produites en 2016, distingue, dans les côtes soumises à érosion, les zones à risques de submersion marines des zones à seul aléa d'érosion.

¹⁴ Par exemple, la publication au Royaume-Uni de stratégies de gestion du littoral identifiant les zones qui ne seront pas protégées a entraîné des baisses de la valeur des biens menacés dans ces zones.

¹⁵ *De facto*, la compétence GEMAPI a été confiée aux EPCI, celle-ci leur ayant été transférée de droit par les communes au 1^{er} janvier 2018.

¹⁶ Cf. question écrite n° 22509 de M. Jean-François Rapin, publiée au journal officiel du Sénat du 30 juin 2016.

Encadré 1 : L'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer

L'immeuble *Le Signal* a été construit sur une dune en 1970. Il est composé de 78 logements appartenant à 75 copropriétaires, dont plus de 90 % de résidences secondaires. En 1970, il était situé à environ 200 mètres du rivage à marée haute. La plage au pied de l'immeuble construit subit depuis les années 1980 une érosion rapide, accélérée par des tempêtes importantes en 2009, 2010 (*Xynthia*) et 2014, allant jusqu'à éroder la dune sur laquelle l'immeuble est construit. Face à cette situation, le maire de Soulac-sur-Mer a pris le 24 janvier 2014 un arrêté d'évacuation définitive de l'immeuble, pour danger grave et imminent. Ce danger avait été confirmé par plusieurs études préalables.

Le 18 février 2013 et le 18 mars 2013, le maire de Soulac-sur-Mer et le président de la communauté de communes de la Pointe du Médoc avaient refusé d'engager des travaux de protection de l'immeuble.

Le conseil des copropriétaires du *Signal* a attaqué ces deux décisions pour excès de pouvoir. Il a également déposé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) liée à la différence de droit à l'indemnisation du propriétaire d'un bien menacé au titre de l'érosion du littoral (aucune indemnisation) et celle pour un bien menacé par un risque naturel majeur indiqué à l'article L. 561-1 du code de l'environnement (indemnisation du propriétaire à la valeur de marché du bien en l'absence de risque en cas d'expropriation).

Le juge administratif a rejeté les deux recours le 25 septembre 2014 en première instance et le 9 février 2016 en appel, et le Conseil constitutionnel a rejeté la QPC le 6 avril 2018. Enfin, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi des propriétaires le 16 août 2018¹⁷.

L'indemnisation des propriétaires du *Signal* est donc jugée impossible en l'état actuel du droit. Mais un amendement au projet de loi de finances pour 2019 a été voté avec pour objectif l'indemnisation des biens menacés par l'érosion côtière par des crédits issus de l'action « prévention des risques naturels et hydrauliques » du programme 181 « prévention des risques ». Cette disposition ne met pas en jeu la logique de l'article L. 561-1 du code de l'environnement¹⁸ et ne fait donc pas intervenir le FPRNM.

Source : Mission.

1.1.3. Bien que l'État ait produit un indicateur national d'érosion côtière, la connaissance de l'aléa de recul du trait de côte est encore insuffisante, ce qui freine l'engagement des parties prenantes dans des projets de recomposition

La remise en cause des solutions traditionnelles de protection se heurte à la méconnaissance, voire à la contestation des données scientifiques fondant les prévisions de recul du trait de côte. Dans l'exercice de sa compétence de prévention et de gestion des risques, il appartient *a priori* à l'État de produire les données et les cartes relatives à l'aléa de recul du trait de côte à court terme (0 à 20 ans), moyen terme (20 à 50 ans) et long terme (50 à 100 ans).

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que « l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ». Cet indicateur est en place avec une valeur tous les 200 mètres, environ 14 000 points de calcul, et plus de 5 200 ouvrages cartographiés. Cette cartographie a été réalisée par le CEREMA, et est disponible sur un portail Internet dédié¹⁹.

En outre, le CEREMA a réalisé en 2017 un dénombrement des bâtiments potentiellement atteints par le recul du trait de côte d'ici à 2100. Les résultats de ces travaux n'étaient pas publics lors de réalisation de la mission, mais celle-ci a pu en prendre connaissance.

¹⁷ Cf. Conseil d'État, 16 août 2018, *Syndicat secondaire Le Signal*, n° 398671.

¹⁸ Puisqu'il n'y a pas de menaces graves pour la vie humaine, l'exposé de l'amendement rappelant que les habitants ont été évacués.

¹⁹ Cf. <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-donnees-r556.html>.

Rapport

La mission considère qu'il est indispensable que ces travaux soient rendus publics, afin, d'une part, de contribuer à l'information des intéressés et à la prise de conscience du coût potentiel du recul du trait de côte pour la collectivité nationale, et, d'autre part, de permettre un contrôle et une critique par des pairs de la méthode utilisée par le CEREMA, et une diffusion des travaux dans la communauté scientifique internationale.

Il ressort des travaux du CEREMA, selon les hypothèses de travail retenues, que le nombre de logements atteints par le recul du trait de côte à l'horizon 2100 serait compris entre 5 000 et 50 000²⁰ pour une valeur estimée entre 0,8 Md€ et 8 Md€. Ces estimations comprennent beaucoup d'incertitudes et doivent être considérés comme des ordres de grandeur apportant un premier éclairage national.

La principale incertitude est liée à la modélisation de l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur le recul du trait de côte²¹. Même à plus brève échéance (2040), la mission n'a pas pu procéder à un recensement convergent des cas critiques, des différences notables apparaissant en particulier entre l'étude du CEREMA et certaines études régionales (cf. encadré 2).

²⁰ Selon que l'on considère l'effacement ou non des ouvrages de protection d'une part, et l'intensité et la généralisation du recul d'autre part.

²¹ Par exemple, selon M. Hervé Le Treut, climatologue et coordonnateur du rapport *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine* en 2018, « quantifier les impacts du changement climatique sur l'érosion des côtes sableuses est un véritable défi scientifique » et « l'augmentation du niveau des mers n'expliquera une augmentation de l'érosion généralisée des côtes sableuses que vers la fin du siècle ».

Encadré 2 : Combien de logements sont-ils menacés à horizon 2040 ?

D'après l'étude du CEREMA, non diffusée à date de la mission, l'estimation du nombre de logements menacés à l'horizon 2040 serait la suivante :

- dans le scénario 1b, qui suppose que l'érosion est limitée aux secteurs déjà en érosion aujourd'hui, mais que la protection assurée par les ouvrages existants est progressivement affaiblie par contournement de la mer, 790 logements seraient menacés (dont les 78 logements du *Signal*), sur 104 communes. 7 communes auraient plus de 20 logements menacés : 101 à Saint-Jean-Le-Thomas (Manche), 60 à Royan (Charente-Maritime), 88 à Soulac-sur-Mer et 24 à Lège-Cap-Ferret (Gironde), 67 à Sainte-Marie (Pyrénées-Orientales), 117 aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), et 34 à Cayenne (Guyane) ;
- dans le scénario 2b, qui suppose une érosion généralisée sur l'ensemble du littoral (sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer), et un affaiblissement progressif de la protection assurée par les ouvrages existants, 3 307 logements seraient menacés (dont les 78 de l'immeuble *Le Signal*), dans 317 communes. Ainsi, 32 communes auraient plus de 20 logements menacés, et 14 auraient plus de 50 logements menacés : 110 à Camiers (Pas-de-Calais), 101 à Saint-Jean-Le-Thomas (Manche), 69 à Clohars-Carnoët (Finistère), 136 à La Tremblade et 100 à Royan (Charente-Maritime), 170 à Soulac-sur-Mer (Gironde), 104 à Collioure et 67 à Sainte-Marie (Pyrénées-Orientales), 271 au Grau-du-Roi (Gard), 158 à Fos-sur-Mer et 117 aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), 71 à Saint-Jean-Cap-Ferrat (Alpes-Maritimes), 87 à Ville-di-Pietrabugno (Haute-Corse), et 55 à Saint-François (Guadeloupe).

Si le CEREMA est le seul organisme à s'être livré à une estimation sur l'ensemble du territoire national, des estimations concurrentes existent au niveau régional.

Le GIP Littoral aquitain a publié en 2018 des prévisions sur le nombre de logements menacés à l'horizon 2025 et 2050. Le GIP est nettement plus pessimiste que le CEREMA pour le territoire aquitain, ce qui peut s'expliquer par des hypothèses différentes, mais aussi par le fait que le GIP est parti de données postérieures à la tempête de 2014. L'écart sur le département des Pyrénées-Atlantiques apparaît particulièrement fort. Dans son scénario le plus pessimiste (2C), le CEREMA estime à 90 le nombre de logements menacés en 2040, contre 1 541 dès 2025 par le GIP dans un scénario comparable.

La mission a pu observer dans d'autres régions, de manière plus ponctuelle, des écarts entre estimations locales et celles du CEREMA, en particulier à l'horizon 2100 :

- en Vendée, la préfecture a estimé dans la réponse au questionnaire que 1 501 logements étaient menacés à horizon 2100 à Saint-Jean-de-Monts, alors que cette ville ne figure pas parmi les communes concernées à l'horizon 2100 dans les estimations du CEREMA ;
- dans la Somme, la mission a constaté de visu que l'érosion était à l'œuvre à Ault depuis plusieurs décennies. Or, dans le scénario 1c du CEREMA, qui suppose un retrait des ouvrages, et une érosion restreinte aux secteurs où elle est déjà à l'œuvre, aucun logement ne serait menacé à l'horizon 2100. C'est seulement dans le scénario 2c, qui suppose que l'érosion se généralise à l'ensemble du territoire, que 137 logements seraient menacés.

Au vu de ces éléments – partiels- de comparaison, il semble que les estimations du CEREMA, réalisées de manière automatisée à partir de cartes, doivent être considérées, à scénario donné, comme un minimum.

Source : CEREMA, réponses des préfectures de région aux questionnaires transmis par la mission.

1.1.4. Des réflexions sur l'adaptation et la recomposition spatiale des territoires ont été conduites, mais elles restent limitées et difficiles à mettre en œuvre

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) recommande une réflexion sur la recomposition spatiale des territoires menacés par l'érosion du littoral. Celle-ci offre en effet *a priori* plusieurs avantages, notamment :

- ◆ la vulnérabilité des populations et des biens serait réduite durablement, tant vis-à-vis de la submersion marine que de l'érosion côtière ;
- ◆ la renaturation du littoral permet de restaurer les écosystèmes naturels, ce qui est favorable à la biodiversité et atténue les phénomènes de submersion et d'érosion ;
- ◆ la recomposition spatiale est une occasion de repenser l'aménagement à l'échelle de l'intercommunalité et d'en garantir durablement l'attractivité.

La mission a constaté au cours de ses déplacements que parler de recomposition spatiale est possible. Un certain nombre d'élus locaux envisagent cette perspective, commandent des études sur le sujet et en parlent avec leur population. Néanmoins, les projets concrets de recomposition spatiale restent très limités et longs à mettre en œuvre. En effet :

- ◆ la connaissance scientifique du phénomène est souvent perçue comme insuffisamment précise pour asseoir des documents d'urbanisme ou des plans de prévention des risques (PPR) ;
- ◆ l'appropriation par la population et les élus de la réalité du risque de recul du trait de côte est très inégale, et insuffisante pour les amener à conclure à la moindre attractivité d'une localisation « en front de mer ». La libération des espaces menacés se heurte alors au fait que les propriétaires estiment la valeur de leur bien sans prendre en compte sa durée de vie réduite ;
- ◆ la réalisation d'études de recomposition spatiale nécessite des moyens techniques et d'ingénierie, souvent peu accessibles à l'échelon communal auquel se fait essentiellement la réflexion sur l'érosion côtière.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNGITC, le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie a lancé en 2012 un appel à projets consacré à la recomposition spatiale de territoires menacés par l'érosion du littoral. Parmi les cinq projets retenus, aucun n'a abouti :

- ◆ à Lacanau (Gironde), la Teste-de-Buch (Gironde) et Labenne (Landes), des études techniques fouillées ont été menées, notamment à Lacanau sur le coût de la libération des espaces menacés avec plusieurs scénarios envisagés. Mais les études sur la recomposition spatiale restent d'ordre général, et essentiellement réduites à Lacanau-Océan. La recomposition spatiale est d'ailleurs à ce stade une option, et un renforcement de l'ouvrage de défense du front de mer est envisagé à l'horizon 2050 ;
- ◆ à Ault (Somme), le projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) en centre-ville, dont le réaménagement du château en hôtel haut de gamme est la pierre angulaire, est largement séparable de la question de recul du trait de côte ;
- ◆ à Vias (Hérault), un projet original a été élaboré, prévoyant de reloger une partie des propriétaires de logement en retrait en leur donnant simplement un usufruit temporaire. Mais la perspective, tout comme pour les campings voisins, reste limitée à un retrait de quelques centaines de mètres tout au plus, et ne relève pas à proprement parler d'une « recomposition spatiale » ;
- ◆ à Petit-Bourg (Guadeloupe), le projet initial de relocalisation des habitations menacées vers un éco-quartier a été abandonné pour la première phase compte-tenu de l'imminence de la réalisation du risque. Il reste toutefois envisagé pour la deuxième phase, selon des modalités différentes du parti pris initial ;

Rapport

- ◆ à Hyères (Var), seuls les travaux de déplacement (limité) de la route du Ceinturon ont été engagés, afin de laisser la place à une zone tampon dunaire et une plage de galets. La relocalisation de la zone dite des « cabanes du Gapeau », reste à l'état de projet.

D'autres territoires ont engagé des réflexions prometteuses, parmi lesquels les communes du Prêcheur en Martinique, et de Dolus-d'Oléron en Charente-Maritime, autour de projets d'ensemble s'inscrivant dans des modèles de développement en rupture avec l'existant.

L'intérêt pour la protection tient également à ce que celle-ci fait l'objet de cofinancements par le FPRNM (là où il est possible de jouer de la frontière ténue entre risque de submersion marine et érosion côtière), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les conseils régionaux et départementaux (selon leurs orientations stratégiques), voire le fonds européen de développement régional (FEDER).

Afin d'inciter les collectivités locales concernées à se poser systématiquement la question de la recomposition spatiale, la mission préconise que soit imposée une analyse coût-bénéfice, comprenant un scénario de recomposition spatiale, comme condition à tout cofinancement national d'un ouvrage de défense contre la mer. C'est d'ailleurs ce qui est prévu dans la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte élaboré en 2018 par la préfecture d'Occitanie, qui prévoit que « toute subvention de l'État pour des aménagements de protection du littoral par des techniques douces ou dures sera conditionnée par la production préalable de résultats d'une étude de recomposition spatiale du territoire concerné ».

Indépendamment de la question du cofinancement, l'autorisation par l'État d'un ouvrage de défense empiétant sur le domaine public maritime pourrait également être conditionnée à une telle analyse coût-bénéfice.

Proposition n° 1 : Tout projet de création, maintien ou renforcement d'ouvrage de défense contre la mer, sauf urgence dûment justifiée, devra être comparé à une option de recomposition spatiale du territoire.

1.1.5. Dans les autres pays étudiés, il n'existe pas de droit à l'indemnisation, et les projets de recomposition spatiale réussis sont rares et de faible ampleur

Comme en France, le recul du trait de côte n'est pas considéré en tant que tel comme un aléa assurable ou indemnisable dans les pays étudiés²².

Dans ces pays, la mission n'a identifié aucun dispositif légal ou réglementaire permettant l'indemnisation des biens directement menacés par l'érosion côtière, chaque propriétaire étant considéré comme responsable de son bien, hors dispositifs éventuels relevant de l'indemnisation des catastrophes naturelles, dont l'érosion côtière ne fait pas partie. Au Royaume-Uni ou aux États-Unis par exemple, les propriétaires de biens rendus inhabitables du fait du recul du trait de côte sont également responsables de la destruction de ces biens et de la remise en état des terrains.

²² La mission a examiné la situation aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark, au Canada et au Japon, et les programmes de gestion intégrée des zones côtières et de lutte contre l'érosion du littoral soutenus par l'Union Européenne, les Nations-Unies et la Banque mondiale (cf. annexe I).

Rapport

Une exception limitée a été identifiée au Québec, où l'érosion côtière est explicitement intégrée au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ce régime permet, en cas de danger pour les personnes et les biens, de financer des ouvrages de protection d'urgence, dans la limite de 5 000 dollars canadiens (CAD), l'indemnisation des dommages à la résidence principale ou de son déplacement, dans la limite de 200 000 CAD, et la cession aux municipalités des terrains (à un prix tenant compte des risques), dans la limite de 250 000 CAD. Les résidences secondaires sont explicitement exclues de ce dispositif, qui n'est au demeurant mobilisable qu'après un sinistre ou en cas de sinistre imminent, du fait d'un événement reconnu comme catastrophe naturelle par le ministère de la sécurité publique (cf. annexe I).

Dans l'ensemble des pays examinés, les projets de relocalisation restent très minoritaires par rapport au maintien de défenses dures ou douces. Le Japon par exemple, a développé une stratégie fondée sur un réseau de barrières anti-tsunami et anti-érosion. Quelques projets de relocalisation ont toutefois été mis en œuvre dans des zones soumises à érosion, après des événements climatiques importants ayant contribué à la prise de conscience du risque et à la décision de quitter les lieux (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Exemples étrangers : des initiatives limitées en matière de relocalisation

- au **Québec** en 1961, les habitants du village de la Pointe de Moisie ont adopté par référendum le principe d'un repli du village, suite à une violente tempête en 1960. Malgré l'approbation de la population et la faible population à relocaliser (moins de 200 personnes), la relocalisation n'a été effective qu'en 1973, suite à une expropriation par le gouvernement et de nouvelles tempêtes ;
- au **Portugal**, dans la commune d'Almada, au sud de Lisbonne, des maisons construites illégalement sur une plage en érosion ont été détruites, des campings déplacés et les espaces libérés renaturés. Les habitants ont été relogés dans le centre-ville, dans le cadre d'un programme de renouvellement urbain ;
- en **Alaska**, un projet de relocalisation du village de Kivalina existe depuis 2010, et a démarré par la construction d'un enrochement destiné à protéger le village, le temps de mettre en œuvre le projet. Celui-ci n'a pu avancer, malgré le soutien de la population locale et de fondations privées, du fait notamment de contraintes budgétaires. En 2016, un plan de 400 M\$ a été proposé pour la relocalisation des villages d'Alaska menacés par l'érosion, mais a été refusé par le Congrès ;
- en **Australie**, le *Byron Shire Council* avait mis en place dès 1998 des sujétions visant à assurer la relocalisation des biens menacés par l'érosion, en rendant celle-ci obligatoire lorsque le littoral arrivait à moins de 20 mètres des biens. Ces règles imposaient également la destruction des biens non relocalisables situés à moins de 50 mètres du littoral. Ces règles, inégalement appliquées, furent largement assouplies en 2011 suite à un recours contentieux d'une association de riverains demandant une indemnisation ;
- au **Sénégal**, un projet de relocalisation d'ici à 2023 d'environ 10 000 habitants de la ville de Saint-Louis, résidant à moins de 20 mètres du littoral, a été engagé avec le soutien de la Banque Mondiale, de l'Agence française de développement et des Nations-Unies ;
- en **Angleterre**, dans le cadre d'un dispositif expérimental sur l'adaptation des littoraux lancé en 2009 (programme *Coastal Change Pathfinder*, piloté par le ministère de l'environnement et doté de 11 M€ pour financer 15 projets portés par des collectivités locales), la relocalisation de neuf maisons et d'un camping de caravanes situé à Happisburgh, dans le Norfolk, était prévue. Les neuf maisons ont été achetées à leur valeur de marché (faible du fait du risque imminent), mais le déplacement du camping, reste, non réalisé à la date de la mission ;
- à Fairbourne, au **Pays-de-Galles**, la collectivité prévoit le démantèlement progressif du village (500 habitations, les bâtiments publics et les réseaux) entre 2026 et 2054. Un simple déplacement des enjeux est impossible car le village fait partie d'un parc national protégé. Ce projet fait cependant l'objet d'une opposition locale importante, notamment au regard des hypothèses retenues de montée du niveau de la mer, et n'a pas été validé sur le plan financier, malgré des coûts potentiels très importants.

Source : Mission.

1.2. L'État a intérêt à accompagner des projets expérimentaux de recomposition spatiale et d'adaptation à l'évolution du trait de côte, pouvant servir d'exemple à l'ensemble des collectivités locales concernées

1.2.1. Le mode d'occupation actuel du littoral, en rupture avec les principes traditionnels de maintien à distance, doit évoluer vers une plus grande résilience

L'occupation des territoires proches du rivage s'est limitée, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, à la réalisation ou au renforcement de ports commerciaux ou militaires et à l'exploitation agricole et forestière. Ce mode d'occupation du littoral a permis, d'une part, de concentrer sur quelques points névralgiques la stratégie de défense systématique, de limiter les pertes économiques et d'éviter ou réduire les pertes humaines, d'autre part, de préserver les défenses naturelles (particulièrement le cordon dunaire en métropole) et de limiter l'impact sur les ressources et les « services écologiques » importants de ces territoires. L'espace urbanisé reste ainsi éloigné du littoral et donc préservé, respectant un principe de prévention guidé par la mémoire des lieux et des catastrophes, notamment des tempêtes, des submersions marines et des incursions ou invasions de la mer.

Dans un contexte de mutations économiques profondes, où les innovations technologiques (chemins de fer) se propagent et où les capacités d'investissement se développent, ces grands équilibres vont être progressivement affectés à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, de façon d'abord localisée (littoraux normand, aquitain et méditerranéen) et limitée (conservation des dunes, urbanisation peu importante et occupations temporaires), puis de plus en plus effrénée après la dernière guerre et surtout à partir des années 1970. A un territoire « tampon », collectif (landes communales) ou consacré à des cultures extensives, avec une vocation de préservation des urbanisations en retrait, va succéder un territoire de plus en plus privatisé (dans l'occupation - multiplication des villas et immeubles de taille croissante sur le cordon dunaire – comme parfois dans la protection) et artificialisé, dévolu à une industrie touristique qui en fait, avec la montagne, son principal territoire de développement.

Généralisée, l'urbanisation est également, surtout à partir des années 1970 et comme sur le reste du territoire, de plus en plus « périphérique » par rapport au tissu urbain traditionnel, contribuant là comme ailleurs – mais avec des conséquences encore plus fâcheuses du fait à la fois de la forte pression foncière et de la fragilité du territoire – à la dispersion du bâti, à l'incohérence urbaine et à une dépendance accrue à l'automobile.

1.2.2. L'aménagement sous maîtrise d'ouvrage publique et à l'échelle intercommunale serait une réponse appropriée à l'évolution prévisible de l'offre et de la demande

Une meilleure prise en compte des aléas liés au recul du trait de côte et au changement climatique et des exigences environnementales apparaît nécessaire. Il s'agit de ne plus considérer le bord de mer comme un territoire d'accueil privilégié des nouvelles urbanisations, et d'anticiper l'adaptation du littoral de manière préférentielle par la relocalisation des biens et des infrastructures les plus exposés dans des sites préservés de l'aléa de recul du trait de côte. En parallèle, une partie des sites aujourd'hui artificialisés pourraient être valorisés par le biais, par exemple, de projets de renaturation d'espaces ou, dans les espaces non urbanisés, d'exploitations agricoles ou aquacoles.

Rapport

Dans ces conditions, l'offre de biens immobiliers et d'équipements dans les communes littorales devra s'organiser sur un territoire plus restreint alors que la demande restera très soutenue, une partie des départements littoraux comptant parmi ceux où la croissance démographique anticipée par l'INSEE d'ici à 2050 sera la plus forte. En tenant compte en outre des contraintes que la loi Littoral fait peser sur les communes du premier rang, la pression sur les territoires rétro-littoraux, déjà très importante dans certains secteurs (comme l'attestent les taux de croissance de certaines communes de la côte aquitaine ou des Pays de la Loire), devrait s'en trouver renforcée.

Cette perspective justifie l'élaboration de projets d'aménagement précis sur une base territoriale large²³. Il paraît ainsi opportun de définir des principes d'action à l'échelle du littoral régional, dans le schéma régional d'aménagement et de développement durables et d'égalité des territoires (SRADDET) et de les prendre en compte, à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCoT et le cas échéant inter-SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), de préférence intercommunaux (PLUi), et des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC, cf. 2.1.2).

Il s'agit d'organiser, face aux contraintes pesant sur le littoral, le développement harmonieux des territoires littoraux et rétro-littoraux, en évitant à la fois un développement non maîtrisé des communes de l'arrière-pays et une pression forte en faveur de l'assouplissement des contraintes d'aménagement dans les communes littorales. Les valeurs foncières souvent élevées (du fait de l'attractivité du territoire) et l'importance des dépenses liées à la relocalisation rendent, par ailleurs, indispensable une maîtrise d'ouvrage publique et des outils opérationnels adaptés, propres à conserver à la collectivité locales l'essentiel de la création de valeur liée à la transformation du territoire, afin de limiter l'appel à la solidarité nationale.

L'essentiel des préconisations du rapport concernent l'ensemble des régions littorales, mais les outre-mer présentent des caractéristiques particulières, qui nécessitent des investigations complémentaires que la mission n'a pas pu mener dans les délais impartis (cf. encadré 4 sur les Antilles). **La mission recommande qu'un travail complémentaire soit effectué sur l'ensemble des outre-mer.**

²³ « Un aménagement équilibré du littoral supposant un champ d'application des dispositions de la loi Littoral sur des entités géographiques cohérentes, cet enjeu devra, en premier lieu, être porté à une échelle intercommunale dans les SCoT et les PLUi. Le schéma de cohérence territoriale reste l'outil à privilégier pour décliner les principes de la loi Littoral. En effet, son échelle permet de concevoir une urbanisation associant interface terre-mer, zone côtière et espaces rétro-littoraux, en dépassant une logique strictement communale. » *Instruction du gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme.*

Encadré 4 : la gestion du recul du trait de côte dans les Antilles

La mission a fondé son diagnostic sur la base d'entretiens directs (en métropole) et téléphoniques avec les agences des 50 pas géométriques et les DEAL martiniquaises et guadeloupéennes. Par ailleurs, certaines données utilisées dans le rapport, en particulier l'indicateur national d'érosion côtière et l'estimation par le CEREMA des enjeux menacés, sont également disponibles pour les départements et régions d'outre-mer.

Il en ressort que les Antilles présentent les caractéristiques suivantes par rapport à la métropole :

- les enjeux ne seraient relativement pas plus élevés qu'en métropole. D'après le CEREMA (scénario 2b), à l'horizon 2040, 195 logements seraient menacés en Martinique, et 192 en Guadeloupe (contre 3 307 sur l'ensemble du territoire national). À l'horizon 2100, dans le scénario le plus pessimiste (2C), 2 103 logements seraient menacés en Martinique, et 1 885 en Guadeloupe ; toutefois, ces chiffres sont à manier avec précaution, compte tenu de la présence de nombreuses constructions « de fait » ;
- en effet, une grande partie de l'habitat en front de mer est informel : la bande des 50 pas géométriques (correspondant à 81 mètres) à partir du trait de côte appartient historiquement au domaine public, mais elle est occupée par des milliers d'habitations informelles (15 000 logements en Martinique et 10 000 en Guadeloupe). La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer a créé en Martinique et en Guadeloupe les agences des 50 pas géométriques. Ces agences ont notamment pour mission de procéder à des régularisations, conduisant à sortir du domaine public certaines parcelles.
Ces régularisations se font sur la base du volontariat, avec une procédure longue, et sous conditions : elles ne sont pas possibles dans les zones classées dans les PPR « dangereuses pour les vies humaines »²⁴ ;
- alors qu'en métropole, le recul du trait de côte est séparable des risques naturels majeurs sur la plus grande partie du littoral, ce n'est pas le cas aux Antilles. En particulier, le recul du trait de côte y est associé au risque sismique présent sur tout le territoire (et surtout au risque de tsunami en découlant) et/ou un risque élevé de submersion marine provoqué par des cyclones fréquents et violents. Les enjeux sont donc différents de ceux constatés en métropole, puisqu'une part substantielle des habitations menacées par le recul du trait de côte serait éligible au FPRNM, si celles-ci étaient régularisées. Dans le cas d'espèce, ces populations ne sont ni régularisées par l'agence des 50 pas géométriques, ni aidées par le FPRNM, malgré la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, dite « loi Letchimy »²⁵ ;
- la recomposition spatiale est au même point qu'en métropole : certaines des villes concernées (Le Prêcheur en Martinique, Petit-Bourg en Guadeloupe) ont développé des réflexions intéressantes, en s'appuyant sur des écoles d'architecture, mais les projets ne sont pas concrétisés à ce stade. Il semble que le besoin de soutien en ingénierie, constaté en métropole, soit encore plus élevé dans les Antilles, et le directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique a expliqué à la mission que son établissement pourrait utilement assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets de recomposition spatiale ;
- le rôle de l'État est structurellement plus important dans les départements et régions d'outre-mer, tant du fait de l'exposition aux risques naturels que du soutien économique nécessaire à ces régions. Dès lors, les propositions relatives au pilotage de la recomposition spatiale et au financement de celles-ci ne seraient pas directement applicables à l'outre-mer.

En résumé, la recomposition spatiale devrait s'apprécier dans les Antilles en tenant compte de l'ensemble des risques naturels majeurs, et non sur la base du seul recul du trait de côte, et nécessiter un taux de cofinancement et un soutien en ingénierie et en maîtrise d'ouvrage d'aménagement sans doute plus élevés qu'en métropole.

Source : Mission.

²⁴ Les agences des 50 pas géométriques sont à la date de la mission dans une situation de « flou institutionnel ». En effet, la loi du 15 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prévoit le transfert des espaces urbanisés situés dans la zone des 50 pas géométriques aux conseils régionaux, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, avec une dissolution simultanée des agences des 50 pas géométriques. Néanmoins, le processus achoppe sur les zones classées rouge dans les PPRN, dont les collectivités ne souhaitent pas assurer la gestion.

²⁵ « Lorsqu'une opération d'aménagement est motivée par une situation de menace grave pour la vie humaine, l'article 6 de la loi dite loi Letchimy crée une aide financière aux occupants irréguliers versée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour compenser la perte de domicile résultant de l'opération d'aménagement. À ce jour, ce dispositif n'a jamais pu être mis en œuvre en dépit de l'existence de situations, connues des pouvoirs publics, d'habitats irréguliers exposés à des risques graves, notamment de glissement de terrain. Les occupants sont en effet dans l'incapacité, d'une part, de justifier d'une antériorité de dix années de présence par rapport à la date de mise à l'enquête publique du plan de prévention des risques (PPR) et, d'autre part, de constituer le dossier administratif afférent » (Rapport d'information du Sénat n°616, délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 6 juillet 2017).

2. La prise en compte de la mobilité du trait de côte par les personnes privées et publiques implique la mise en place d'une gouvernance des politiques littorales, et l'information complète et transparente des parties intéressées

2.1. La gouvernance des enjeux littoraux pourrait reposer sur l'élaboration par les EPCI concernés de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, en collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux

2.1.1. L'élaboration d'une cartographie d'aléa sur le recul du trait de côte, sur la base d'informations fournies par les organismes scientifiques publics, est indispensable à l'élaboration de stratégies de gestion du trait de côte

Les prévisions de l'aléa « trait de côte » reposent essentiellement sur l'extrapolation des tendances observées dans le passé. Or, le rythme du recul est affecté par un grand nombre de facteurs, parmi lesquels les modifications dans le transit sédimentaire, la fréquence et l'ampleur des tempêtes saisonnières et, à terme, par l'élévation du niveau de la mer. Ainsi, la définition de l'aléa suscite fréquemment l'opposition d'acteurs locaux critiquant la mesure faite par l'État et les restrictions d'urbanisme qui en découlent.

La plupart des collectivités littorales n'ont pas attendu la création de l'indicateur national d'érosion pour mettre en place des outils de suivi de leur trait de côte. La mission a notamment pris connaissance des travaux des observatoires suivants :

- ◆ l'observatoire de la côte aquitaine (OCA) et le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral, qui couvrent l'ensemble de la côte aquitaine, ont procédé, avec le bureau de recherches géologiques et minière (BRGM), à une mesure de l'aléa de recul du trait de côte aux échéances 2025 et 2050, prenant en compte l'impact des tempêtes de l'hiver 2013-2014 et les informations disponibles localement. Toutefois, la cartographie produite par l'OCA reste indicative : le préambule du rapport spécifie que « *la cartographie, bien qu'établie au 1/10 000^e, est dans un but informatif et ne saurait être directement utilisée à des fins de zonage réglementaire* ». Cela illustre la difficulté à diffuser, au niveau local, une information de référence susceptible de contraindre les autorisations d'urbanisme ;
- ◆ dans la région Pays de la Loire, l'observatoire régional des risques côtiers a élaboré un indice d'exposition du bâti à l'érosion côtière permettant notamment de cartographier la distance du bâti au trait de côte et l'évolution du trait de côte entre deux dates ;
- ◆ le réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France propose une cartographie, précise à 50 mètres, de l'évolution du trait de côte couvrant les deux régions depuis 1947, 1961 ou 1966 selon les départements.

Afin de limiter les risques de contestation et de proposer un référentiel commun de référence pour les données devant appuyer les décisions locales, il appartiendrait à l'État d'encadrer la méthodologie de production de ces données cartographiques. Ce dispositif doit permettre l'utilisation des données scientifiques pour orienter les politiques d'aménagement du littoral et de gestion des risques littoraux.

Rapport

La définition de l'aléa de recul du trait de côte et la production des données cartographiques pourraient être réalisées en deux étapes :

- ◆ à l'échelle nationale, par l'indicateur national de l'érosion côtière (et l'estimation des enjeux menacés), étude réalisée par le CEREMA à partir de l'exploitation de cartes et de photographies aériennes, sans prise en compte des spécificités morphologiques et sédimentaires des différents territoires. Actuellement, l'indicateur est produit au 1/20 000^e, mais le CEREMA a indiqué à la mission être en mesure de produire l'indicateur à l'échelle 1/10 000^e avec la même méthodologie ;
- ◆ un second étage, constitué à l'échelle de chaque stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC). Cette cartographie serait réalisée selon une méthodologie proposée par les organismes scientifiques de l'État (CEREMA et BRGM). Elle pourrait le cas échéant être produite à une échelle plus fine que 1/10 000^e. L'objectif est de réaliser, sur l'ensemble du territoire concerné par l'érosion et les risques littoraux, une cartographie de l'aléa de recul du trait de côte à court, moyen et long terme en précisant la marge d'erreur des résultats.

Les données produites pourront également être utilisées par les services de l'État pour établir les cartes d'aléas des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Il appartient en effet à l'État de remplir à la fois sa mission de protection des populations contre les dommages susceptibles d'affecter les personnes et les biens, et de soutenir des orientations d'aménagement durables, sur des territoires plus larges que ceux directement soumis à l'aléa, dans un souci de gestion anticipée des risques à moyen et long terme.

2.1.2. L'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte devrait être confiée aux autorités « gemapiennes » compétentes en matière de défense contre la mer, celles-ci étant le cas échéant rassemblées à l'échelle hydro-sédimentaire pertinente

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), validée en 2012, prévoit sa déclinaison en stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC). Ces stratégies n'ayant pas d'existence légale ou réglementaire et ne s'imposant pas aux acteurs locaux, le développement des réflexions locales sur la gestion du littoral a été très variable, dépendant tant des caractéristiques du littoral que de la volonté d'acteurs locaux.

Les territoires concernés par le recul du trait de côte sont hétérogènes de par leurs caractéristiques géologiques et littorales, leurs modes d'occupation ou leur histoire. Néanmoins, pour répondre à l'objectif de prise en compte anticipée des enjeux liés à l'érosion côtière et au changement climatique, il paraît indispensable de définir des éléments de cadrage communs au niveau national, notamment en termes de gouvernance du dispositif.

À l'image des stratégies nationales et locales de gestion du risque d'inondation, la SNGITC et les SLGITC devraient avoir une existence législative et réglementaire. Il s'agirait ainsi de traduire dans la loi les conclusions du comité de suivi de la SNGITC relatives à la définition de celle-ci et à sa déclinaison dans les territoires volontaires sous forme de SLGITC. La SLGITC constituerait le document de référence relatif aux perspectives de recul du trait de côte et éclairerait les politiques publiques à engager dans chaque partie du territoire concerné. Au Royaume-Uni par exemple, la quasi-totalité du littoral d'Angleterre et du Pays-de-Galles est couverte par des stratégies de gestion du littoral de deuxième génération, comme précisé dans l'encadré 5.

En outre, il serait opportun de conditionner le soutien de l'État, tel que proposé dans le présent rapport, aux mesures de défense, d'adaptation ou de recomposition spatiale à l'adoption d'une SLGITC.

Encadré 5 : Exemples étrangers : les *Shoreline Management Plans* au Royaume-Uni

Afin de faire face aux enjeux liés à l'érosion côtière et aux submersions marines, le gouvernement britannique a lancé en 1995 les *Shoreline Management Plans*, ou stratégies de gestion du littoral (SGL). Suivant un cadrage national par le ministère de l'environnement, une SGL constitue une évaluation à grande échelle des aléas liés aux dynamiques du littoral, avec pour objectif de réduire ces aléas pour la population, le patrimoine, les intérêts économiques et l'environnement.

Les SGL sont portées par des structures de gouvernance souples appelées « groupes côtiers ». Ces groupes rassemblent l'ensemble des acteurs intéressés : collectivités, ports autonomes, parcs naturels, agence de l'environnement, agence du patrimoine, etc. Il existe sept groupes côtiers, chacun portant une ou plusieurs SGL, à l'échelle hydro-sédimentaire la plus pertinente possible.

Pour chaque SGL, une collectivité pilote est désignée au sein du groupe côtier. Il existe 22 SGL, couvrant l'ensemble du littoral anglais et la majeure partie du Pays de Galles. Chaque SGL est décomposée en unités de gestion (une plage, une zone urbanisée, un port, etc.) présentant :

- les perspectives d'évolution du trait de côte à court (0-20 ans), moyen (20-50 ans) et long (50-100 ans) termes, représentées sur des cartes d'aléas ;
- les actions choisies pour chaque unité, c'est-à-dire ne rien faire, maintenir les défenses, avancer les défenses ou le repli stratégique des enjeux, à court, moyen et long terme ;
- les conséquences attendues de ces choix, par rapport à l'option de ne rien faire.

Les SGL présentent également leur méthode d'élaboration et de consultation des parties prenantes, les modalités de révision des options, d'information des acteurs locaux, et de traduction des options retenus dans les documents de planification des autorités locales.

Couvrant des dizaines de kilomètres de côtes, les SGL ne fournissent pas d'analyses détaillées des différentes options possibles, mais proposent une approche permettant d'identifier la combinaison des choix politiques et techniques les plus acceptables à l'échelle d'un siècle. Ces documents, qui ne sont pas opposables juridiquement, constituent un cadre d'action pour les collectivités l'ayant adopté, qui sont responsables des études de mise en œuvre des options retenues par la SGL.

Après une première génération élaborée entre 1995 et 1999, une première mise à jour des plans a eu lieu entre 2006 et 2011. Plusieurs éléments de ce dispositif peuvent être utiles dans le cadre du développement des SLGITC en France :

- le temps nécessaire à l'élaboration d'une stratégie (quatre ans pour les SGL, contre deux ans initialement prévus, alors que le nombre de collectivités impliquées est largement inférieur à ce qu'il serait en France) ne doit pas être sous-estimé ;
- l'organisation de l'implication des parties prenantes (y compris les habitants du littoral) est aussi importante que le contenu des stratégies ;
- les SGL ont fait l'objet de critiques, en particulier du comité britannique sur le changement climatique. Celui-ci déplore l'absence d'analyse économique fine de certains choix préconisés, interrogeant la faisabilité des options, l'absence de caractère prescriptif des SGL, peu intégrées aux documents de planification, et le manque de cohérence entre les périodes de référence des SGL et le calendrier d'autres politiques publiques (logement, protection de l'environnement, etc.).

Malgré ces critiques, les SGL apparaissent comme un des dispositifs européens les plus avancés d'anticipation de l'aléa de recul du trait de côte, et comme une méthode pertinente de collaboration entre acteurs publics (et éventuellement privés) sur l'adaptation du littoral à l'érosion et au changement climatique.

Afin de pouvoir construire une SLGITC, il est nécessaire que les collectivités locales s'organisent à l'échelle géographique pertinente pour traiter le sujet, c'est-à-dire une ou plusieurs cellules hydro-sédimentaires (voire l'unité morpho-sédimentaire). La mission préconise que la délimitation de cette échelle géographique soit effectuée dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), validés par le comité de bassin.

Rapport

En leur attribuant une compétence GEMAPI obligatoire, la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi MAPTAM ») a confié la responsabilité de la défense contre la mer aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), et rend possible le financement d'ouvrages de défense ou de travaux d'adaptation par la taxe GEMAPI, dans les EPCI l'ayant instaurée. Les ouvrages ne servant qu'à la protection contre l'érosion ne relèvent cependant pas automatiquement de la compétence GEMAPI, et peuvent rester de la responsabilité de leurs propriétaires. Comme pour les stratégies locales de risque inondation (SLGRI), la couverture exhaustive du littoral par des SLGITC n'est *a priori* pas nécessaire, chaque EPCI-FP restant libre de la mettre en place de façon volontaire.

La définition et la mise en œuvre des SLGITC devraient donc être assurées par les EPCI-FP. Ceux-ci auraient vocation à se regrouper afin de couvrir l'intégralité d'une ou de plusieurs cellules hydro-sédimentaires (voire sur l'ensemble d'une unité morpho-sédimentaire). La constitution d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) côtiers pourrait être envisagée dès lors que la ou les unités hydro-sédimentaires dépassent le périmètre d'un seul EPCI-FP. Une autre possibilité, si les EPCI-FP souhaitent conserver la compétence « défense contre la mer », serait d'organiser des conférences inter EPCI-FP ou des conventionnements pour coordonner la mise en œuvre de cette politique.

Dans chaque région littorale, un sous-préfet en poste dans la région pourrait être responsable, auprès du préfet de région et avec le soutien des services de l'État compétents, de la coordination de l'action de l'État en faveur de la gestion intégrée des zones côtières et du suivi de l'action des collectivités locales et des structures d'observation du trait de côte (élaboration et suivi des SLGITC, mise à jour des cartes d'aléas, etc.). Il aurait en charge la vérification de la pertinence du périmètre de gouvernance prévue avec la ou les cellules hydro-sédimentaires, à partir notamment des éléments définis dans les SDAGE ou dans les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE). Il importe que cet aspect de la GEMAPI soit totalement intégré à la deuxième génération de SOCLE en cours d'élaboration dans le cadre des futurs SDAGE.

2.1.3. Les citoyens devraient être consultés sur les choix faits par les collectivités locales en matière de stratégie de défense contre la mer

Il n'existe pas aujourd'hui de dispositif de consultation du public dans le domaine de la prise en compte par les collectivités locales de l'érosion côtière, non plus que d'inondation d'ailleurs.

Par exemple, dans le cas du *Signal*, les propriétaires ont indiqué qu'ils pensaient que des travaux de protection seraient entrepris par la commune pour assurer la sécurité de leurs biens comme cela avait été fait pour d'autres secteurs de la commune. Il est possible que s'ils avaient été informés que de tels travaux ne seraient pas engagés par la commune, les dépenses liées aux opérations de ravalement de façade faites par les copropriétaires (700 000 € selon les éléments recueillis lors de la première phase) n'auraient pas été effectuées. Cet exemple montre que des ambiguïtés sur ce que la commune envisageait de faire peuvent avoir des conséquences dans les décisions des copropriétaires.

Ce point dépasse donc la seule information des citoyens sur l'aléa et les enjeux puisqu'il pose en creux la question de la connaissance par les propriétaires de la stratégie établie par la collectivité locale.

Les SLGITC pourraient devenir l'outil de définition systématique des politiques territoriales de gestion du littoral et être soumises à enquête publique, ou *a minima* à un dispositif de concertation et d'implication de l'ensemble des parties intéressées à chaque étape d'élaboration de la stratégie. La stratégie devrait notamment présenter les choix de politiques d'adaptation retenus par les collectivités locales porteuses des SLGITC sur chaque unité géographique pertinente (par exemple une plage, un front de mer urbanisé) et à court, moyen et long terme, ainsi que le financement qu'il implique, de façon à éclairer la participation des citoyens.

Proposition n° 2 : Préciser par instruction ministérielle le cahier des charges des stratégies locales de gestion intégré du trait de côte (SLGITC). En particulier, la méthodologie cartographique devrait être validée par les opérateurs de l'État compétents, CEREMA et BRGM, et le principe d'association des parties prenantes devra être prévu.

2.1.4. Afin de rendre opérationnelles les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, il apparaît indispensable de prévoir la traduction de ces stratégies dans les documents d'urbanisme

2.1.4.1. La compétence en matière de gestion du trait de côte devrait être articulée avec les compétences d'urbanisme et d'aménagement

La gestion anticipée des conséquences de l'érosion du littoral doit être considérée comme une composante des politiques locales d'aménagement. Dans cette optique, la mise en cohérence des compétences d'urbanisme et d'aménagement, d'une part, et de gestion du trait de côte, d'autre part, par les collectivités territoriales est essentielle, et passe notamment par la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification des documents d'urbanisme. Une des difficultés pour cette mise en œuvre effective tient à la relative faiblesse, à la date de la mission, de la mise en œuvre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), un nombre important de communes ayant conservé la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Cette difficulté tend à s'estomper depuis la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui a attribué la compétence d'urbanisme aux intercommunalités, sauf décision contraire adoptée à la majorité qualifiée.

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité prévoit une disposition facultative relative à la fixation d'objectifs de gestion du trait de côte dans le SRADDET²⁶. La mission a constaté que certaines régions se sont déjà saisies de cette faculté. Il serait opportun que l'ensemble des SRADDET des régions littorales intègrent de façon adaptée cette disposition.

Les objectifs à moyen et long terme du SRADDET sont opposables aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT applicable, directement aux PLU(i), qui doivent prendre en compte ces objectifs. En particulier, les SRADDET pourraient fixer comme objectif aux territoires littoraux la cohérence, entre collectivités territoriales et leurs groupements, des compétences « défense contre la mer » et urbanisme, notamment en prescrivant la prise en compte des SLGITC dans les documents d'urbanisme. En effet, même lorsque l'intercommunalité dispose de la compétence en matière d'urbanisme, son périmètre géographique ne correspond pas nécessairement à celui de l'unité hydro-sédimentaire.

²⁶ « lorsque la région comporte des territoires littoraux, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, mentionné à l'article L. 4251-1 du code des collectivités territoriales, ou le schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, mentionné à l'article L. 4433-15 du même code, peut fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte ».

Rapport

Pour aboutir à une cohérence et à l'intégration effective de la prévention de l'aléa érosion côtière dans l'urbanisme, le rapport CGEDD-IGA sur l'évaluation de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI²⁷ propose de prévoir une consultation des EPCI disposant de cette compétence, dont le bassin versant (ou les cellules hydro-sédimentaires pour l'érosion côtière) est concerné par les documents d'urbanisme (EPAGE ou EPTB) lors de l'élaboration ou de la révision de ceux-ci, de façon à vérifier leur compatibilité avec les SLGITC. L'avis rendu par l'autorité « gemapienne » sur le projet de document d'urbanisme serait inclus dans le dossier mis à consultation du public (ou soumis à enquête publique, le cas échéant) ainsi que l'éventuelle réponse de la collectivité locale en charge du document d'urbanisme.

L'objectif poursuivi par cette consultation est de permettre une prise en compte effective des SLGITC par les collectivités territoriales et leurs groupements ayant la compétence urbanisme, sans alourdir le processus d'élaboration de ceux-ci.

Proposition n° 3 : Confier la définition et la mise en œuvre des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC), constituées à l'échelle hydro-sédimentaire pertinente, aux établissements publics dotés de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), en veillant à assurer la cohérence des SLGITC avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU(i).

2.1.4.2. Toute l'information nouvelle sur l'érosion côtière devrait être transmise par l'État aux collectivités territoriales concernées via la procédure « transmission d'information aux maires » (TIM) en vue de sa prise en compte dans les documents d'urbanisme et la délivrance des actes d'urbanisme

L'élaboration et la révision des documents d'urbanisme relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales. Ces documents doivent intégrer les éléments fournis par l'État en matière de risques naturels. Cette information est fournie selon deux procédures :

- ♦ une généraliste, le porter à la connaissance (PAC), issue du code de l'urbanisme ;
- ♦ l'autre spécialisée « transmission des informations au maire » (TIM), issue du code de l'environnement.

Ces procédures servent à informer les maires, d'une part pour la production des documents d'urbanisme, d'autre part, pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, notamment en vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme²⁸, dans l'attente de la révision éventuelle des documents d'urbanisme ou de l'approbation d'un plan de prévention des risques (PPR).

Selon le code de l'urbanisme (art L. 121-2 et R. 121-1), le préfet porte à la connaissance des collectivités territoriales engageant une procédure d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme, les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme, dont les études existantes, notamment en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement. Le porter à connaissance doit être tenu à la disposition du public, voire annexé en tout ou partie au dossier d'enquête publique. Il doit se faire dès l'engagement de la procédure d'élaboration de documents d'urbanisme, et peut désormais se poursuivre pendant la durée de l'élaboration pour intégrer toute information ou donnée nouvelle. Cette information n'est toutefois fournie qu'à partir d'une démarche engagée par la collectivité territoriale (révision ou modification d'un document d'urbanisme).

²⁷ Cf. Rapport CGEDD-012445-01/IGA-18033R IGA de novembre 2018.

²⁸ L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dispose « qu'[un] projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Il appartient dans ce cas à l'autorité refusant l'autorisation de démontrer par tous moyens l'existence de l'aléa (photographies aériennes, expertises, etc.).

Rapport

La TIM permet, *a contrario*, d'intégrer de nouvelles informations à l'initiative de l'État. Le décret n°2004-554 du 9 juin 2004 a institué une démarche continue d'information du maire sur les risques majeurs. Dans ce cadre, les services de l'État communiquent aux maires toute information qu'ils jugent utiles à la connaissance des risques, à l'élaboration des documents d'urbanisme ou à l'information préventive de la population exposée. Cette information doit être délivrée en continu en fonction des connaissances validées sur le risque et le territoire concerné, **indépendamment de la mise en œuvre de documents d'urbanisme par les collectivités locales ou de l'élaboration de PPR par l'État.**

Dans le cas d'espèce, le préfet pourrait utiliser les TIM pour communiquer aux maires l'état de la connaissance sur les zones menacées par le recul du trait de côte, et ainsi les inciter à refuser la délivrance d'autorisations d'urbanisme à titre permanent²⁹ dans ces zones, sur la base d'une cartographie suffisamment précise permettant de faire face à d'éventuels contentieux. Ce procédé serait utilisé dans l'attente de la production des plans de prévention des risques (PPR), et permettrait de mettre un terme à l'augmentation des enjeux dans les zones menacées. Les présidents d'EPCI littoraux pourraient également utilement être destinataires des dossiers TIM, en particulier en cas de PLU intercommunal³⁰.

Proposition n° 4 : Dans l'attente ou en l'absence de plan de prévention des risques naturels (PPRN) intégrant l'aléa d'érosion, utiliser la procédure de transmission d'information au maire (TIM) par le préfet pour informer les maires et, par extension, les présidents d'EPCI, au fur et à mesure de l'acquisition des connaissances.

2.2. L'information des acteurs locaux, en particulier des acquéreurs et résidents dans les espaces menacés, gagnerait à être plus précise et transparente, afin d'améliorer l'appropriation de l'aléa par les parties prenantes et leur adhésion aux projets de recomposition spatiale

La connaissance du risque par les populations habitant ou ayant l'intention d'habiter sur un territoire est un des conditions *sine qua non* d'une relation claire entre les autorités (collectivités territoriales et État) et les citoyens, permettant une décision éclairée de ceux-ci sur leur choix de vivre ou non dans un lieu soumis à un risque naturel.

Elle est un élément fondamental dans l'appropriation d'une véritable culture du risque permettant aux citoyens de participer effectivement à leur sécurité, comme le prévoit la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Elle est également une condition pour que le prix des transactions immobilières reflète la réalité de l'aléa.

L'information préventive consiste à renseigner le citoyen sur les risques majeurs susceptibles de se développer sur ses lieux de vie, de travail et de loisirs. Elle a été instaurée en France par l'article 21 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

²⁹ Pour le CGEDD, le refus devrait porter sur tout type d'autorisation d'urbanisme.

³⁰ Toutefois, contrairement à une servitude d'utilité publique, le contenu d'une transmission d'information aux maires n'est pas directement opposable aux tiers.

Rapport

Dans le dispositif actuel, l'information à destination directe des citoyens prend deux formes :

- ◆ l'une générale, placée sous la responsabilité des maires, réalisée à partir d'éléments fournis par l'État (article L. 125-2 et suivants du code de l'environnement) ;
- ◆ l'autre dédiée aux acquéreurs (et locataires) de biens immobiliers, réalisée sous la responsabilité du vendeur (ou du loueur) lors de ces transactions (article L. 125-3 du code de l'environnement), avec vérification de son existence et non de son exactitude par le notaire.

Les principales limites de l'information des citoyens vis-à-vis des risques naturels sont les suivantes :

- ◆ **la transmission d'information aux acquéreurs et locataires est confiée aux acteurs qui sont à l'origine des transactions ;**
- ◆ **elle n'est obligatoire qu'en cas de PPR prescrit ou approuvé ;**
- ◆ **pour les ventes, elle est donnée tardivement** (seulement au moment de la signature de la promesse de vente ou de l'acte de vente).

Ces points sont constants pour l'ensemble des risques naturels. Ils sont toutefois singuliers dans le cas de l'érosion du littoral, compte tenu du fait que l'information concerne un risque certain (incorporation au domaine public maritime par l'avancée de la mer) mais que ce risque est à une échéance temporelle incertaine et parfois lointaine.

2.2.1. L'information aux citoyens pourrait être fournie directement par les maires, par exemple par courrier, sur le fondement des données transmises par le représentant de l'État dans le département

La mise en œuvre de l'obligation d'information dans toutes les communes ayant fait l'objet d'une TIM par la préfecture permettrait d'élargir l'information diffusée et de couvrir, sans mettre nécessairement en place un PPR, l'ensemble des territoires concernés. Le préfet aura la responsabilité de déterminer, en fonction de l'actualisation des connaissances, les communes devant faire l'objet d'une TIM et en conséquence d'une information de la population.

Deux modalités d'information sont actuellement prévues par la réglementation, un affichage et l'organisation de réunions tous les deux ans pour les communes couvertes par un PPR. Ces dispositifs présentent l'inconvénient de demander aux citoyens d'être actifs pour obtenir l'information. Deux pistes de progrès sont envisageables.

D'une part, en concertation avec les maires, l'État pourrait conduire une réflexion sur les meilleures modalités de transmission aux populations locales d'une information régulière sur les risques. Par exemple, une information annuelle pourrait être assurée³¹, charge aux élus de définir la meilleure formule pour assurer l'efficacité de celle-ci (simulations, vidéos, réunions publiques, intervention d'experts, etc.). L'information fournie sera mise à jour en fonction des données transmises aux maires par les TIM. Idéalement, pour faciliter le travail des maires, la TIM préciserait les informations à transmettre aux habitants sous une forme immédiatement utilisable.

³¹ Cela permettrait de s'adresser à l'ensemble des citoyens, et de démontrer l'effectivité des actions d'information conduites.

Rapport

D'autre part, l'État devrait organiser rapidement la mise à disposition des informations géographiques relatifs aux risques auxquels est soumise chaque parcelle (cadastrale ou en fonction des coordonnées géographiques) pour permettre à chaque citoyen de disposer de cette information directement. L'onglet ma maison / mes risques du site « géorisques », administré par le ministère de la transition écologique et solidaire, mériterait d'être développé et valorisé pour remplir cette fonction.

2.2.2. L'information des acquéreurs et locataires (IAL) devrait être réformée, afin de faciliter l'intégration de la connaissance de l'aléa dans les transactions immobilières et d'orienter le marché immobilier vers les zones non exposées

L'article R. 125-23 du code de l'environnement prévoit l'information des acquéreurs et des locataires (IAL) de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs, les risques miniers et la pollution des sols.

Cette obligation s'applique pour les biens immobiliers situés dans une zone exposée aux risques, délimitée par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé ou dont certaines dispositions ont été rendues immédiatement opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, mais également dans le périmètre mis à l'étude dans le cadre de l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles prescrit.

Un état des risques doit être joint à la promesse de vente et à l'acte de vente, et à tout contrat écrit de location. En cas de vente, il doit être à jour lors de la signature du contrat, en application de l'article L. 271-5 du code de la construction. L'obligation d'information de l'acquéreur reste toutefois de l'entière responsabilité du vendeur (ou du loueur).

Actuellement, les obligations formelles spécifiques à l'IAL interviennent en fin de transaction, alors que les autres étapes du dossier de vente ou de location ont déjà été effectuées. Le notaire, dans le cas d'une vente (et *a priori* personne dans le cas d'une location) a pour seule fonction de vérifier que les informations nécessaires figurent formellement dans l'acte de vente. Au moment où elle est reçue, cette information n'a quasiment plus la capacité d'influencer les décisions, y compris la négociation du prix de vente d'un bien.

S'agissant des ventes, le dispositif n'a que peu d'influence sur les transactions immobilières et celles-ci se réalisent sans qu'il soit possible de vérifier si les acheteurs avaient une pleine conscience du risque, ni même s'ils avaient été parfaitement informés de sa nature et de ses conséquences. Il paraît nécessaire d'améliorer cette information et de la communiquer suffisamment en amont pour que l'acquisition se fasse en complète connaissance de cause.

Trois compléments devraient ainsi être apportés au dispositif pour le rendre pleinement opérationnel :

- ◆ le rendre obligatoire dans toutes les communes où une TIM a été effectuée, et non plus uniquement en cas de PPRN prescrit ou approuvé ;
- ◆ le prévoir suffisamment tôt dans le processus de transaction, si possible dès l'annonce de la vente, comme ce qui est fait pour les diagnostics de performance énergétique ;
- ◆ rendre obligatoire la signature par l'acquéreur d'un document attestant de sa connaissance du risque et, pour l'érosion côtière du fait qu'il ne pourra être indemnisé en cas d'« inhabitabilité » ou de destruction du bien consécutive à l'érosion côtière. Ce document serait joint à l'acte d'acquisition sous la responsabilité du notaire.

Rapport

S'agissant de la location, le dispositif actuel semble peu opérationnel, et de nombreuses locations se font sans production du document prévu par la réglementation, pour des raisons variées. La mission considère qu'un dispositif strictement identique entre vente et location n'est pas nécessairement adapté et qu'il conviendrait de se focaliser sur les ventes. Pour la partie location, la clause de non prise en compte en cas de catastrophe naturelle mériterait toutefois d'être étudiée. Si elle était retenue, cette information devrait figurer explicitement, en termes clairs dans le bail de location. Son absence pourrait se traduire par une prise en charge de la franchise par le propriétaire du bien.

Proposition n° 5 : Réformer au plus vite le dispositif d'information des acquéreurs et locataires (IAL) :

- ◆ en étendant son caractère obligatoire aux communes pour lesquelles une transmission d'information aux maires (TIM) sur les risques majeurs a été effectuée par le préfet ;
- ◆ en transmettant l'information en amont de la transaction (par exemple dans l'annonce de la vente, comme pour le diagnostic de performance énergétique) ;
- ◆ en rendant obligatoire, sous peine de nullité de la vente, la signature par l'acquéreur d'un document attestant de sa connaissance de l'aléa d'érosion côtière, et du fait qu'il ne pourra pas être indemnisé si son bien devient inhabitable ou inutilisable du fait de cette érosion.

3. Afin d'accompagner la recomposition spatiale du littoral dans une logique d'aménagement du territoire, les collectivités porteuses de projets pourraient bénéficier de cofinancements, d'une assistance à l'ingénierie et d'éventuels assouplissements règlementaires, dans le cadre d'un contrat avec l'État

3.1. Les outils et financements mis en place par l'État pour inciter à la recomposition spatiale du littoral seraient conditionnés à une contractualisation autour de projets de territoire élaborés à l'échelle intercommunale

3.1.1. La recomposition des espaces littoraux s'inscrit dans un projet de territoire définissant les conditions sociales, économiques et environnementales de cette transformation

La réflexion autour de la recomposition spatiale des territoires s'inscrit dans un contexte :

- ◆ d'accélération prévisible de l'érosion ;
- ◆ de mise en évidence des limites des dispositifs de protection contre la mer ;
- ◆ d'accroissement des coûts du foncier et de l'attractivité des territoires littoraux ;
- ◆ de fréquents conflits d'usage du littoral.

L'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) devrait s'inscrire dans des projets de territoire, l'objectif étant de définir le schéma d'aménagement le plus performant, le plus durable et le moins onéreux pour les collectivités territoriales et les contribuables.

Rapport

Les projets de territoire devraient être globaux (prise en compte des espaces menacés et des espaces de relocalisation) et satisfaire à plusieurs conditions :

- ◆ **des projets cohérents avec les conditions de sécurité des personnes et des biens et les exigences écologiques** : si cette double exigence doit être prise en compte dans les espaces proches du rivage (dont la vulnérabilité et la richesse écologique sont particulièrement importants), à travers la reprise des orientations de la SLGITC, la contrainte écologique devrait aussi être considérée sur l'ensemble du territoire concerné, particulièrement dans le domaine des mobilités, la prédominance de la voiture individuelle étant un facteur de congestion estivale, de consommation d'espace (voirie et stationnement) et de pollution qui nuisent à l'attractivité des territoires concernés³² ;
- ◆ **des projets prenant en compte à la bonne échelle (au moins celle de l'EPCI-FP) les besoins et les potentialités du territoire** : les territoires littoraux sont fréquemment confrontés à des conflits d'usages qui, du fait de tensions foncières croissantes, sont susceptibles de s'aggraver. Il est donc indispensable de procéder à une anticipation de l'évolution de la demande (résidentielle, touristique, activités économiques, notamment dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche) et à la définition d'une offre adaptée (en renouvellement urbain et en extension, à partir des urbanisations existantes ou sur de nouveaux espaces, notamment en rétro-littoral) ;
- ◆ **des projets prenant en compte les besoins des différentes catégories sociales** : l'augmentation des prix d'achat et des loyers, liée à une demande croissante, conjuguée à la proportion relativement faible de logements sociaux, contraint les personnes modestes – et notamment les salariés du tourisme – à se loger à l'écart des communes littorales. Il importe donc que le projet de territoire prenne en compte la diversité de la demande, particulièrement dans le secteur résidentiel. De même, il convient de veiller au maintien d'une offre d'hébergement diversifiée pour permettre à toutes les catégories sociales d'accéder aux espaces touristiques.

Les projets de territoire devraient trouver leur traduction dans des projets d'aménagement d'ampleur variable, adaptés aux orientations précédentes et assortis de bilans financiers faisant apparaître les conditions de leur équilibre.

Plusieurs scénarios seraient nécessaires, faisant une part plus ou moins importante aux options de protection et de relocalisation et s'appuyant sur différentes hypothèses de croissance de la demande aussi bien que d'évolution des aléas. Une analyse homogène des coûts et des avantages de chaque scénario est nécessaire, en prenant en compte :

- ◆ les dépenses foncières et immobilières, le coût de la protection, les dépenses en voiries et réseaux divers, les éventuelles dépenses de rachat de biens menacés (cf. partie 3.2), les dépenses de renaturation ou de développement de nouvelles activités (récréatives, halieutiques, agricoles, etc.) sur les espaces libérés ;
- ◆ les produits de cession de droits à construire et autres participations des constructeurs, les éventuelles contributions des propriétaires de biens protégés, les subventions publiques envisageables, et le cas échéant les financements du FARL (cf. partie 3.4).

³² La mission a constaté par exemple qu'à Saint-Hilaire-de-Riez, où le recul du trait de côte a conduit à réduire significativement la surface du parc de stationnement, le développement concomitant des pistes cyclables a permis d'inverser la répartition modale entre automobiles et bicyclette pour l'accès à la plage. Dans la même région, la commune de La Tranche-sur-Mer a mis en place un système de navettes d'accès aux plages à partir de parkings relais.

3.1.2. Les projets de territoire devraient être établis à l'échelle intercommunale, concertés avec la population, et leur élaboration devrait être soutenue par l'État via un soutien à l'ingénierie

Les projets de territoire (comme les documents d'urbanisme, cf. partie 2.1) ont vocation à intégrer les éléments des SLGITC, du porter à connaissance de l'État et les éventuelles orientations du SRADDET.

Si la réflexion en matière de recomposition du littoral apparaît aujourd'hui peu développée, elle est en outre fréquemment limitée au territoire de chaque commune (voire à une portion de ce territoire) confrontée au recul du trait de côte. Cette limitation est contradictoire à la fois avec le développement du littoral – qui concerne de plus en plus l'arrière-pays³³ et qui nécessite donc une appréhension de l'offre et de la demande à une échelle plus large – et avec les contraintes spécifiques des communes littorales, d'ordre physique et/ou juridique, qui les encadrent plus rigoureusement que leurs voisines de l'arrière-pays.

Les quelques exemples de projets de recomposition spatiale montrent que la présentation à la population de projets alternatifs organisant le recul des biens exposés dans un cadre global est mieux acceptée dès lors qu'elle « donne à voir » la nouvelle organisation et rend ainsi accessible et désirable un autre mode d'habiter et de développer le territoire. Elle répond aussi à la préoccupation croissante de personnes conscientes de la vulnérabilité de leurs biens en leur ouvrant des perspectives durables. Ainsi, chaque étape du projet devrait associer la population, résidents permanents comme propriétaires de résidences secondaires, professionnels du tourisme et autres acteurs économiques.

La carence ou l'insuffisance d'ingénierie caractérise une partie des territoires littoraux comme les autres, affectés par l'affaiblissement puis la disparition de l'ingénierie d'État sans que les prestataires privés censés s'y substituer aient pu répondre en réalité aux besoins. **Il serait donc nécessaire, pour apporter un soutien en ingénierie aux collectivités locales concernées, de créer ou de mobiliser un réseau d'acteurs de la recomposition spatiale du territoire**, en s'appuyant aussi bien sur le secteur public (notamment les agences d'urbanisme, les universités, les formations en urbanisme et les écoles d'architecture, dont les productions ont été très bien accueillies et qui ont souvent joué un rôle essentiel dans l'évolution des esprits) que sur le secteur privé (bureaux d'étude), si nécessaire en apportant les moyens financiers adéquats.

En particulier, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a fait état à la mission, qui en a pris note favorablement, de sa volonté de se mobiliser davantage sur l'accompagnement de la recomposition spatiale des littoraux, comme elle a pu le faire au XIX^e siècle par exemple sur le développement du réseau de chemins de fer et au XX^e siècle notamment en faveur du renouvellement urbain.

³³ Ainsi des communes situées en arrière du littoral de Gironde : les communes rétro-littorales de l'agglomération à laquelle appartient La Teste-de-Buch connaissent des taux de croissance de leur population très élevés.

3.1.3. Les projets de territoire devraient associer l'État et les collectivités publiques, et mobiliser les autres acteurs publics et privés

La vulnérabilité du littoral autant que son importance écologique et économique font de ces zones spécifiques des lieux d'enjeux majeurs qui dépassent l'échelle locale et les capacités financières et techniques des collectivités du bord de mer. Le littoral justifie ainsi une approche conjointe des différents acteurs publics et, en ce qui concerne l'État, une approche qui ne se limite pas à l'application stricte des règles de sécurité et de protection de l'environnement mais qui l'associe à des projets de territoire auxquels il accepte de contribuer dès lors qu'il en partage les objectifs et les modalités de mise en œuvre.

À ce titre, les territoires du littoral pourraient être des secteurs d'application propices à une contractualisation telle que celle prévue par le nouvel article L. 312-1 du code de l'urbanisme, qui a créé le projet partenarial d'aménagement.

Le projet partenarial d'aménagement (PPA), qui associe *a minima* un ou plusieurs EPCI et l'État mais aussi, parmi d'autres, les communes membres, la région et le département, vise, à « favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement » à travers un accord sur un projet de territoire (programmation, financement, calendrier, gouvernance) et ses modalités de mise en œuvre (création ou mobilisation d'un opérateur, mobilisation ou fléchage des apports financiers et fonciers de l'État et des autres collectivités locales). Ce cadre assez souple pourrait ainsi, face aux éventuels besoins d'argent public mis en évidence par le scénario, justifier la mobilisation de crédits départementaux (au titre de leur compétence relative aux espaces naturels sensibles), régionaux, nationaux (fonds national d'aménagement et de développement du territoire, fonds de l'agence de financement des infrastructures de transports de France) ou européens (fonds européen de développement régional), sachant que le littoral français est un lieu d'accueil majeur pour les citoyens de toute l'Union européenne.

Dans le cadre d'un PPA, un EPCI peut, après avis conforme des communes membres et avec l'accord du préfet, décider la création d'une grande opération d'urbanisme (GOU) qui assure une intégration renforcée (délivrance des autorisations d'urbanisme dévolue au président de l'EPCI, possible mise en place d'un projet urbain partenarial (PUP), même en l'absence de PLUi, compétence de l'EPCI pour la réalisation, la construction, l'adaptation et la gestion des équipements publics nécessaires à la GOU) et pourrait autoriser des innovations juridiques dérogatoires, voire pour certaines expérimentales (cf. 3.3).

L'État n'apporterait de financement que dans le cadre d'une contractualisation sur un projet de territoire. Le préfet s'assurerait de la cohérence de la stratégie retenue pour la libération des espaces avec le projet d'aménagement³⁴, et plus globalement de la bonne utilisation de l'argent public³⁵.

Cette exigence pourrait être assouplie à trois titres :

- ◆ pour les rachats de biens exposés à une menace imminente (d'ici à 2025), le cofinancement pourrait intervenir avant la conclusion du contrat, dans les situations d'urgence. **Le CGEDD souhaite que l'urgence soit caractérisée par un risque pour les vies humaines ;**
- ◆ l'ambition requise pour le projet de territoire serait proportionnée à l'ampleur des enjeux économiques, mais aussi sociaux et écologiques ;

³⁴ En particulier en cas d'acquisitions de nue-propiété avec un usufruit à durée variable.

³⁵ Par exemple, ne pourraient pas être cofinancées des acquisitions de pleine-propiété 50 ans avant la menace.

Rapport

- ◆ l'IGF et l'IGA estiment que, dans les cas où une commune souhaiterait porter seule un projet de recomposition spatiale, celle-ci pourrait, après validation de l'EPCI auquel elle appartient, le présenter au préfet qui évaluerait sa cohérence avec les enjeux identifiés à l'échelle intercommunale. Un portage conjoint des projets par la commune et l'EPCI pourrait également être envisagé. L'intérêt et la faisabilité de la recomposition spatiale restant encore largement à démontrer pour de nombreux acteurs locaux, l'IGF et l'IGA considèrent que l'État a intérêt à s'appuyer sur les collectivités locales pionnières, et donc à ne pas limiter *a priori* les projets.

Le CGEDD considère pour sa part qu'une réflexion d'ensemble, passant par la prise en compte des potentialités et des contraintes du territoire à l'échelle intercommunale (un ou plusieurs EPCI) est un préalable à un projet d'aménagement adapté et durable, qui constitue lui-même une condition nécessaire à tout apport financier supra-local et *a fortiori* à tout assouplissement de la réglementation. Il rappelle que la législation de ces dernières années vise à renforcer systématiquement la compétence des intercommunalités en matière d'aménagement et d'urbanisme et que cette orientation est tout particulièrement justifiée dans les territoires à forts enjeux, notamment ceux qui connaissent une forte pression foncière.

Par ailleurs, l'État pourrait proportionner son intervention financière :

- ◆ en ce qui concerne la contribution au rachat de biens immobiliers privés, seules les collectivités locales pour lesquelles le montant des acquisitions excède un pourcentage de leur budget seraient éligibles au cofinancement, sur le modèle de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques³⁶ qui prévoit que le montant des dégâts subis par une collectivité territoriale doit être supérieur à 1 % de son budget total pour être inclus sans l'assiette éligible³⁷ ;
- ◆ en ce qui concerne le projet dans son ensemble, le préfet pourrait avoir la faculté de moduler le taux de cofinancement, en fonction de la qualité du projet, mais aussi de la capacité contributive de la collectivité locale. Sur ce dernier point, la mission est défavorable à instaurer un conditionnement explicite en fonction de la richesse de la collectivité territoriale, avec une logique de fonds de péréquation, pour deux raisons : (i) il convient d'éviter de multiplier les objectifs, l'enjeu principal étant l'aménagement du territoire (ii) sur le littoral, les ilots de richesse sont dilués quand on raisonne sur les intercommunalités et un conditionnement sur le prix des transactions permettrait plus efficacement de réduire les dépenses du fonds en faveur de ces ilots de richesse (cf. 3.2.2).

Proposition n° 6 : Conditionner toute dérogation en matière d'urbanisme et, sous réserve de situation d'urgence dans les cinq prochaines années, tout cofinancement national, à une contractualisation avec l'État portant sur un projet de recomposition spatiale, à l'échelle intercommunale, incluant le cas échéant un plan de rachat de biens immobiliers. Ces projets de territoire devront être proportionnés aux enjeux écologiques, sociaux, et économiques. Le CGEDD souhaite que l'urgence soit caractérisée par un risque pour les vies humaines.

³⁶ Article L. 1613-6 du CGCT.

³⁷ Article R. 1613-8 du CGCT. En pratique, des dérogations à cette clause sont régulièrement appliquées.

3.2. La mise en œuvre d'une nouvelle politique d'aménagement du littoral implique la libération progressive des espaces menacés, qui serait facilitée par des offres de rachat à l'amiable des biens immobiliers vulnérables, à un prix tenant compte de leur « espérance de vie » réduite

L'ensemble des développements de cette partie³⁸ concerne les biens privés, habitations ou biens professionnels. L'analyse de la mission repose sur le principe que la question d'un accompagnement financier se pose pour les propriétaires, mais pas pour les locataires sans droit réel (qu'ils soient particuliers ou professionnels), dont il suffit de ne pas renouveler le bail pour régler la question de leur libération des lieux.

La question des biens publics (routes, réseaux, établissements scolaires ou de santé, etc.) n'est pas traitée ici, car la question ne se pose pas alors en termes de rachat, mais en termes de déplacement, et peut être fondue dans la question plus large du volet aménagement du projet de territoire éligible au cofinancement de l'État.

3.2.1. Le rachat à l'amiable devrait être facilité pour engager les opérations en amont

La réglementation et la jurisprudence ne reconnaissent pas de droit opposable à la défense contre la mer des biens, ou à la prise en charge, financière ou autre, des conséquences du recul du trait de côte. L'absence d'intervention est donc tout à fait possible, et présente l'avantage d'avoir un coût réduit pour la puissance publique, *a priori* limité au coût éventuel de démolition des biens et de dépollution des terrains lors de leur intégration au domaine public maritime (DPM).

Le risque de multiplication de situations de ce type présente toutefois plusieurs inconvénients majeurs, notamment³⁹ :

- ◆ l'absence d'intervention risque de ne pas être politiquement soutenable partout⁴⁰ ;
- ◆ un risque de détérioration et d'occupation illégale des biens devenus inhabitables, et donc de perte d'attractivité et de salubrité du front de mer ;
- ◆ l'absence d'intervention ne permet pas à la collectivité locale de disposer de la maîtrise foncière du littoral menacé, et donc de mettre en œuvre sa renaturation.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que la procédure de reclassement dans le domaine public maritime est longue, l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques imposant notamment une étude scientifique et une enquête publique préalable à l'arrêté délimitant le domaine public maritime.

3.2.2. L'éventuel cofinancement des rachats de biens serait soumis à des conditions portant sur chaque transaction

Les propriétaires auraient la liberté de négocier et d'accepter ou non ces offres, selon leurs préférences et leur appréciation de l'aléa de recul du trait de côte, selon également le comportement de leur assurance qui devrait réduire la valeur assurable de leur bien au fur et à mesure que l'échéance se rapproche.

³⁸ Dont l'annexe II fournit une présentation détaillée.

³⁹ D'ailleurs observés à Soulac-sur-Mer, pour l'immeuble *Le Signal*.

⁴⁰ Ce qui ne veut pas dire que l'absence d'intervention ne puisse pas être soutenable par endroits. Par exemple, à Piriac-sur-Mer en Loire-Atlantique, le maire a indiqué à la mission avoir clairement expliqué à quelques propriétaires de maison isolées sur une petite dune qu'il ne lui serait pas possible de faire quoi que ce soit.

Rapport

Dans un tel cadre, tout refus d'indemnisation lors de la réalisation du recul du trait de côte serait d'autant plus acceptable pour les administrés, qu'une ou plusieurs offres de rachat amiable auront été préalablement refusées par le propriétaire.

Ces rachats amiables pourraient être éligibles au cofinancement prévu dans le cadre du projet de territoire, si (i) elles se font à un prix cohérent avec l'estimation transmise par la direction de l'immobilier de l'État (DIE)⁴¹ (ii) et si le vendeur a acquis le bien antérieurement à la mise en place des nouveaux dispositifs d'information proposés par la mission sur le recul du trait de côte.

La mission préconise en outre que le cofinancement de la collectivité locale par l'État ne s'applique que dans la limite d'un plafond de prix⁴², dans le même esprit que celui du financement du rachat des biens sinistrés par le fonds « Barnier » (qui prévoit un plafond de 240 000 €).

Proposition n° 7 : Conditionner l'éligibilité au cofinancement national de chaque projet de rachat de biens immobiliers menacés :

- ◆ **au respect de la valorisation réalisée par les services compétents de l'État, tenant compte de la durée de vie anticipée du bien ;**
- ◆ **à l'acquisition du bien, par le propriétaire, antérieurement à la mise en place des nouveaux dispositifs d'information sur le recul du trait de côte proposés par la mission.**

En outre, le montant de cofinancement serait plafonné.

3.2.3. L'estimation de prix transmise par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) devrait tenir compte de l'« espérance de vie » réduite des biens, ce qui n'est pas le cas des prix de marché actuels

Afin que les rachats des biens menacés restent soutenables financièrement pour la collectivité publique, et acceptables pour les contribuables amenés à les financer, **les estimations de prix transmises par la DIE devraient tenir compte explicitement de l'évolution prévue du trait de côte, et donc de la durée de jouissance estimée du bien.**

L'offre de rachat ne serait *a priori* acceptée par les propriétaires que s'ils anticipent que cette méthode de valorisation sera également appliquée par le juge de l'expropriation, lequel se référera aux valeurs de référence pour des biens comparables. Il est donc essentiel qu'une majorité des transactions soient effectuées à terme à des niveaux de prix intégrant la menace liée au recul du trait de côte.

Théoriquement, la valorisation d'un bien menacé de manière certaine à une échéance de X années est simple : elle est égale à la valeur de son usufruit sur X années (calculée comme la somme actualisée des revenus locatifs potentiels).

Si le marché immobilier intégrait cette menace, la valeur des biens devrait diminuer au fur et à mesure que son échéance se rapproche. Toutefois, **ce n'est pas ce qui est observé dans l'ensemble des littoraux concernés par le recul du trait de côte.** Aujourd'hui, d'après les entretiens menés par la mission, il apparaît que les prix en front de mer menacé évoluent globalement à la hausse comme sur le reste du littoral, des baisses de prix temporaires pouvant intervenir suite à une tempête, mais étant remis en cause dès qu'une hypothèse de protection est envisagée.

⁴¹ Une exception pourrait être prévue si le prix final de vente était fixé par le juge de l'expropriation.

⁴² À titre d'exemple, environ 1 000 maisons sont vendues chaque année dans les communes littorales des Alpes-Maritimes, pour un prix moyen de l'ordre d'un million d'euros, source CEREMA, à partir de la base DVF.

Rapport

Les nouveaux outils préconisés par la mission visant à mieux informer les acquéreurs ont notamment pour objet de rapprocher les prix de marché de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle des biens.

Cet ajustement des prix de marché risque cependant d'être insuffisant pour les raisons suivantes :

- ◆ la valorisation de l'usufruit sur une durée donnée ne fait pas nécessairement consensus. Sans évoquer la question du taux d'actualisation spécifique à chacun, **un propriétaire peut parier sur une pression politique accrue, et donc des conditions de rachat plus favorables**, à mesure du rapprochement du trait de côte. Le cas de l'immeuble *Le Signal*, avec un rachat du bien à hauteur de 70 % de sa valeur vénale « hors risque », alors que sa valeur est devenue négative, ne peut que renforcer cette anticipation ;
- ◆ par ailleurs, **la disparition du bien au bout de X années restera incertaine**, et ce d'autant plus que le propriétaire peut estimer que la puissance publique prendra les mesures de protection nécessaires, a fortiori si le recul du trait de côte est plus rapide qu'anticipé ;
- ◆ enfin, en cas de baisse du prix proposé par les candidats acquéreurs, les propriétaires occupants pourraient décider de ne pas vendre, ce qui se traduirait davantage par une baisse des transactions que par une baisse de prix. Ce phénomène est couramment observé dans l'immobilier lors des retournements de conjoncture.

Il est ainsi peu vraisemblable que les propriétaires de biens menacés acceptent de considérer que la valeur de leur bien immobilier correspond à l'usufruit sur la durée de vie résiduelle anticipée de ce bien. L'écart de valorisation sera d'autant plus élevé que les prévisions de recul du trait de côte apparaîtront fragiles, que des mesures de protection contre la mer apparaîtront probables, et que des conditions de rachat plus favorables à l'approche de l'échéance seront jugées crédibles.

3.2.4. L'estimation de prix transmise par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pourrait être calculée à partir de la valorisation de l'usufruit du bien sur sa durée de vie anticipée

Deux options apparaissent possibles pour déterminer une valorisation d'un bien, dont l'« espérance de vie » est réduite :

- ◆ à partir de la valorisation de l'usufruit économique, tenant compte des flux actualisés de revenus pouvant être anticipés de l'exploitation du bien durant la durée de vie estimée de celui-ci ;
- ◆ en appliquant une décote à la valeur vénale du bien « hors risque », ce qui correspond à l'approche retenue dans les propositions de lois relatives à l'adaptation du littoral, par référence aux dispositions des articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement.

La méthode recourant à une décote se heurte à une contradiction interne :

- ◆ la décote devrait être d'autant plus forte que la durée de vie résiduelle du bien est faible, puisque sa valeur d'usage est réduite d'autant. À l'extrême, un bien menacé en 2070 devrait avoir une décote très faible en cas d'achat en 2020 ;
- ◆ les biens menacés à court terme sont ceux pour lesquels la pression en faveur d'une indemnisation est la plus forte, car l'opinion publique peut considérer que les propriétaires concernés n'ont pas été informés suffisamment en amont du risque. Ainsi, dans les travaux préparatoires à une proposition de loi, menés en 2018 par des députés LREM, seuls les biens menacés de manière imminente seraient éligibles à une « indemnisation ».

Rapport

Cette contradiction semble difficile à résoudre, si l'on s'en tient à des formules d'un niveau de complexité raisonnable, comme le montre l'examen de différentes décotes envisageables (cf. tableau 2).

Dans cette configuration, baser le prix de rachat sur la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle du bien⁴³ semble la meilleure option. Une telle formule présenterait les avantages suivants :

- ◆ **elle correspond à la valorisation théorique d'un bien menacé**, comme vu *supra* ;
- ◆ **elle repose sur une estimation de valeur d'usufruit économique, plus robuste qu'une valeur vénale car assise sur les revenus locatifs anticipés du bien** :
 - la valeur locative d'un bien est moins sujette à spéculation ;
 - la valeur locative d'un bien à l'instant t ne dépend pas d'une menace affectant le bien dans une ou plusieurs décennies, contrairement à sa valeur vénale.

En revanche, sur le littoral, le marché locatif est souvent peu développé, et les valeurs de référence risquent d'être encore plus difficiles à déterminer que pour les transactions.

La valorisation pourrait être supérieure à celle de l'usufruit, par exemple de 10 %. Ce facteur multiplicatif se justifierait par l'incertitude quant à la date à laquelle le bien sera effectivement rendu inhabitable, cette incertitude étant d'autant plus réduite que la durée de vie résiduelle anticipée est faible. Il présenterait en outre l'avantage de procurer au propriétaire une incitation à anticiper la vente, puisque la valorisation serait légèrement supérieure au coût théorique de relocalisation (qui correspond à l'usufruit).

Un prix de rachat basé sur la valorisation de l'usufruit présenterait cependant l'inconvénient d'être très faible pour les biens menacés à brève échéance⁴⁴, ce qui poserait un problème d'acceptabilité pour des propriétaires faisant valoir qu'ils n'ont pas été informés du risque suffisamment en amont, et ne permettrait pas à la puissance publique de se rendre propriétaire de ces biens par un achat amiable. C'est pourquoi **le prix de rachat basé sur la valorisation de l'usufruit pourrait être couplé avec un prix minimal, sous la forme d'une somme forfaitaire. Ce prix minimal correspondrait de facto à ce qui serait perçu par les propriétaires de biens menacés de manière imminente.** Le prix de rachat s'écrirait ainsi :

*Max (somme forfaitaire ; $1,1 * Usufruit_N_années$).*

Une telle formule présenterait l'avantage de séparer la question de la valeur économique du bien, et de la valeur minimale « acceptable », alors qu'un système de décote par rapport à une valeur vénale hors risque conduit par construction à rendre la valeur minimale « acceptable » proportionnelle à la valeur vénale du bien hors risque.

Ce prix minimal serait décroissant avec le temps, en considérant que l'argument sur le défaut d'information sera, par construction, de plus en plus faible avec le temps. Il pourrait par exemple commencer à 50 000 €, et s'éteindre vers 2040 ou 2050. Faire décroître ce prix minimal permettrait de compenser l'effet indésirable d'une valeur constante dans le temps, qui conduirait pour les biens les moins chers à un prix de rachat identique les vingt dernières années de vie du bien, ce qui ôterait toute incitation à anticiper la vente⁴⁵.

Le tableau 1 indique les différents prix de rachat que donnerait cette formule, selon la valeur vénale (hors risque) du bien, avec deux hypothèses de prix minimal.

⁴³ Ce qui revient, à l'actualisation près, à rendre le prix de rachat proportionnel à la durée de vie résiduelle.

⁴⁴ À l'extrême, il serait nul pour un bien évacué suite à un arrêté de péril.

⁴⁵ En effet, pour un bien de valeur vénale hors risque à 100 000 €, l'usufruit sur vingt années est de l'ordre de 50 000 €, ce qui correspondrait à la valeur minimale « garantie », y compris pour un bien évacué.

Rapport

Tableau 1 : Valorisation (en euros), pour un rachat amiable en 2025, avec une formule basée sur l'usufruit et un prix minimal ⁴⁶

	Bien à 100 000 € (prix minimal à 20 000 €)	Bien à 100 000 € (prix minimal à 50 000 €)	Bien à 300 000 € (prix minimal à 50 000 €)
Bien menacé en 2025	20 000	50 000	50 000
Bien menacé en 2035	27 000	50 000	81 000
Bien menacé en 2045	50 000	50 000	150 000
Bien menacé en 2055	70 000	70 000	210 000

Source : Mission.

Proposition n° 8 : Tenir compte de la durée de vie restante du bien menacé (habitation ou bien professionnel) dans les estimations de prix de rachat transmises par les services de l'État aux collectivités locales. Pour une acquisition en pleine propriété, l'estimation de prix serait établie à partir de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle du bien, avec un prix minimal garanti sous la forme d'une somme forfaitaire.

Se pose enfin la question de l'articulation avec le dispositif de cofinancement proposé par l'amendement voté en LFI pour 2019 pour *Le Signal*, qui permet *de facto* de racheter un bien sinistré à hauteur, environ de 70 % de sa valeur vénale hors prise en compte du risque. Il crée ainsi potentiellement un précédent pour l'indemnisation de biens similaires. Il est patent que dans une situation similaire à celle de cet immeuble, le même processus d'évacuation serait engagé par les autorités publiques et la même situation se rencontrerait pour les propriétaires des biens concernés. Il est à noter que le prix de rachat moyen pour les propriétés du *Signal*, à 100 000 €, représente le double du prix minimal indicatif mentionné ci-dessus par la mission.

D'après la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique et solidaire, « au regard du principe d'égalité, le fonds qui serait ainsi créé ne pourrait pas se limiter au cas du *Signal* mais être ouvert à tout propriétaire d'un bien se trouvant dans la même situation au regard du risque (c'est-à-dire un bien menacé à très court terme). En outre, les propriétaires de biens menacés à moyen terme et qui seraient exclus de ce dispositif pourraient probablement invoquer la méconnaissance du principe d'égalité dès lors que le phénomène d'érosion les expose tout autant à la perte de leur bien mais dans un horizon plus lointain. Il apparaît donc nécessaire d'envisager une solution globale qui puisse régler le cas de tous les biens menacés le long du littoral, à court, moyen ou long terme, selon des modalités différentes puisque leur situation face au risque est différente. »

Dans ces conditions, **le dispositif préconisé par la mission vaudrait pour les biens menacés par le recul du trait de côte à partir de 2020, sans souci de continuité avec le dispositif voté en LFI pour 2019 pour *Le Signal*, qu'il ne faudrait pas renouveler au PLF pour 2020.**

⁴⁶ Dans cette hypothèse, l'usufruit a été valorisé à respectivement 27 %, 50 % et 70 % pour 10, 20 et 30 années d'usufruit.

Rapport

Tableau 2 : modes de valorisation pour un rachat de la pleine propriété d'un bien

Méthode de calcul	Avantages	Inconvénients
Prix de marché	Simple	Ne tient pas nécessairement compte de l'espérance de vie réduite du bien
Prix de marché hors risque	Analogie avec le fonds « Barnier »	Ne tient explicitement pas compte de l'espérance de vie réduite du bien
Décote forfaitaire par rapport à prix de marché hors risque	Simple et clair	Difficulté de fixer le taux de décote forfaitaire Ne permet pas de différencier les biens selon leur durée de vie anticipée
Décote inversement proportionnelle à la durée de vie anticipée du bien, par rapport à un prix de marché hors risque	Différencie les biens selon leur durée de vie anticipée	Valorisation très faible pour biens menacés dans l'immédiat Ne tient pas compte <i>a priori</i> de l'information incomplète
Décote indépendante de la durée de vie du bien, croissante avec l'échéance de la menace	Avantage les biens menacés à court-terme, pour lesquels la présomption d'information incomplète est plus élevée	Ne permet pas de différencier les biens selon leur durée de vie anticipée
Décote proposée par la direction de l'immobilier de l'État, consistant à amortir la valeur vénale hors risque sur la seule période postérieure à 2020	Tient compte à la fois de la durée de vie anticipée, et de la méconnaissance du risque	Complexe et peu intuitif Présume que la méconnaissance du risque était totale jusqu'en 2019 Très forte incitation pour les propriétaires à vendre au plus vite à la collectivité
Prix de rachat correspondant à la seule valorisation de l'usufruit sur la durée de vie anticipée du bien (U).	Correspond à la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme	Ne tient pas compte de l'information incomplète Valeur très faible pour les biens menacés dans l'immédiat
Formule (U) avec somme minimale forfaitaire, décroissante avec le temps, qui correspondrait de facto à la valeur de rachat des biens menacés de manière imminente.	Basé sur la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme Tient compte de l'information incomplète via la somme minimale forfaitaire	Valorisation forfaitaire préconisée (50 000 €) serait jugée insuffisante pour la majorité des biens menacés dans l'immédiat
Formule (UF) avec coefficient multiplicatif appliqué à la valorisation de l'usufruit (UMF)	Basé sur la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme Tient compte de l'information incomplète via la somme minimale forfaitaire Coefficient multiplicatif tient compte de l'incertitude sur l'échéance de la menace	Valorisation forfaitaire préconisée (50 000 €) serait jugée insuffisante pour la majorité des biens menacés dans l'immédiat
Valorisation forfaitaire sur la base d'une grille d'évaluation des biens et de la composition du foyer	Robuste, car ne repose pas sur des estimations fragiles de prix de marché hors risque de biens comparables	Hétérogénéité des biens et des littoraux insuffisamment prise en compte
Dissociation de la valeur du foncier et de la valeur du bâti, avec prise en compte de la seule valeur du bâti	Permet de neutraliser la plus-value apportée par la proximité du littoral	La valeur du bâti serait trop importante par rapport à la valeur de l'usufruit économique à échéance proche de l'aléa, et pas assez importante plusieurs décennies avant la réalisation de l'aléa

Source : Mission.

3.2.5. Les rachats pourraient se faire selon des modalités innovantes (échange de terrain, achat de nue-propriété) afin de réduire leur coût et d'inciter davantage de propriétaires à se préparer à quitter les espaces menacés

3.2.5.1. Plutôt qu'un rachat, la collectivité locale pourrait proposer un échange avec un terrain à bâtir ou un bien alternatif lui appartenant

Pour une commune ou un groupement de communes souhaitant accompagner la fin d'occupation d'espaces menacés, il peut être préférable de privilégier l'échange de terrains ou de biens, ou la vente de terrains à tarif préférentiel (le cas échéant avec transfert de droits à construire) au rachat d'un bien menacé, pour deux raisons :

- ◆ le coût pour la commune de la mise à disposition d'un terrain ou d'un bien peut être inférieur à sa valeur d'usage pour le propriétaire du bien menacé ou à la valeur de rachat du bien menacé ;
- ◆ cette méthode incite les propriétaires de biens menacés à conserver un bien sur le territoire de la commune ou du groupement de communes, ce qui peut être en particulier intéressant pour les territoires en déficit d'attractivité.

Le maire de Dolus-d'Oléron a indiqué à la mission réfléchir à une démarche similaire, consistant à offrir aux propriétaires de la zone menacée une priorité pour acquérir du foncier constructible au centre de la commune.

3.2.5.2. L'acquisition de la nue-propriété des biens menacés permet d'anticiper la maîtrise foncière, pour un coût réduit, mais comporte des inconvénients

Anticiper les conséquences du recul du trait de côte n'implique pas la maîtrise foncière de l'ensemble des espaces menacés dès la connaissance de l'échéance de recul du trait de côte. Une maîtrise progressive, en fonction du rythme de recul et des projets d'aménagement, peut être facilitée par un démembrement de propriété, dans lequel la collectivité locale rachèterait la nue-propriété d'un bien et en laisserait l'usufruit à son propriétaire. Par rapport au rachat de la pleine propriété d'un bien, ce procédé est d'autant plus intéressant que la durée d'usufruit est longue et, par conséquent, le coût d'achat de la nue-propriété est limité.

Ce dispositif, mis en avant en particulier par le GIP Littoral aquitain dans ses travaux sur le recul du trait de côte à Lacanau, présente un triple avantage pour la collectivité publique :

- ◆ par rapport à une acquisition en pleine propriété, le coût de l'acquisition de la nue-propriété est nettement plus faible ;
- ◆ par rapport à une acquisition en pleine propriété, il permet à la collectivité locale de ne pas supporter les charges courantes du bien, et de ne pas avoir à gérer l'éventuelle valorisation temporaire du terrain ou du bien acquis ;
- ◆ il est plus attractif pour des propriétaires qui souhaitent occuper leur bien le plus longtemps possible. Même s'il est en théorie possible pour des propriétaires de devenir locataire de la collectivité locale après lui avoir cédé la pleine-propriété d'un bien, le statut d'usufruitier est moins précaire et confère des droits réels sur le bien.

Rapport

Suivant les dispositions de l'article 580 du code civil, différentes modalités d'acquisition de la nue-propriété sont possibles, selon la durée de l'usufruit :

- ◆ l'usufruit peut être laissé à l'occupant pour une durée déterminée, en tout état de cause inférieure à la durée de vie anticipée du bien. Cette option présente le double avantage de procurer une parfaite visibilité aux deux parties sur la date à laquelle la pleine propriété revient à la collectivité locale, et d'être déjà prévu par la réglementation ;
- ◆ l'usufruit peut être laissé à l'occupant pour une durée variable, dans le cas d'espèce fonction du recul du trait de côte, selon une définition qui devrait être précisée dans la convention de démembrement de propriété. Par exemple, l'usufruit s'interromprait quand le trait de côte recule à moins de dix mètres de la propriété.

Ce dispositif est particulièrement avantageux pour les propriétaires occupants doutant de la réalité du recul du trait de côte. **Toutefois, il présenterait trois inconvénients :**

- la date à laquelle la collectivité locale récupérerait la pleine propriété du bien serait incertaine, ce qui compliquerait l'articulation avec un projet d'aménagement ;
- la détermination du point de référence de la fin de l'usufruit devrait être précise, étant donné le risque contentieux lié à une définition imprécise du trait de côte et de son recul ;
- l'intérêt des propriétaires pour la protection de leurs biens serait renforcé, afin de maximiser leur durée d'usufruit.

Encadré 6 : Exemples étrangers d'outils de libération des espaces menacés

Aux **États-Unis**, la jurisprudence de la Cour Suprême a défini le domaine public maritime comme la ligne moyenne de la marée haute. Cette définition est considérablement plus restrictive qu'en France, et le principe de libre accès à la mer n'existe qu'à marée basse. Néanmoins, certains États ont adopté une définition plus large du domaine public maritime et y ont associé des servitudes d'utilité publique.

Au Texas par exemple, la jurisprudence combine liberté d'accès au domaine public maritime et prise en compte du caractère évolutif du trait de côte, en imposant à la fois une servitude de passage littoral et d'accès à la plage, et l'interdiction de tout ouvrage de protection ayant pour conséquence la disparition de la plage ou de l'accès à la mer. Par conséquent, tout recul du trait de côte entraîne une diminution prévisible des propriétés côtières, sans droit à indemnisation. Les bâtiments touchés par la servitude de passage doivent être déplacés ou détruits. Cette doctrine présente l'avantage d'être connue des propriétaires littoraux longtemps avant l'échéance de la perte de propriété (hors événement climatique majeur) et de garantir l'intérêt de la majorité de la population (droit à un accès continu au littoral) face à l'intérêt des propriétaires littoraux à défendre leur bien.

Le gouvernement du **Royaume-Uni** a lancé entre 2009 et 2012 un appel à projet visant à expérimenter des solutions d'adaptation au recul du trait de côte. Parmi les quinze projets retenus, plusieurs comportaient des outils d'aide à la libération des espaces :

- aide à la définition et au financement d'une politique d'achat et de location de biens aux anciens propriétaires. Cette politique a échoué du fait du coût de remise aux normes des biens à racheter pour la collectivité et du faible retour sur investissement anticipé ;
- organisation et financement de dispositifs de concertation et d'accompagnement des résidents et des acteurs économiques ;
- mise en place de dérogations à la non-constructibilité de terres agricoles, permettant aux propriétaires en zone menacée d'acheter des terrains constructibles à bas prix ;
- don de foncier en rétro-littoral pour les propriétaires en risque immédiat ;
- aides financières directes (entre 5 000 £ et 15 000 £) pour financer les dépenses liées à la relocalisation (frais de démolition des biens, droits de mutations, achat de permis de construire, etc.). Selon les projets, ces aides pouvaient varier selon le niveau d'information sur le risque du propriétaire au moment de l'achat.

Source : Mission.

3.2.5.3. Le recours au droit de préemption aiderait à la maîtrise foncière des espaces menacés, l'expropriation n'apparaissant pas comme un outil adapté à la maîtrise progressive des espaces menacés

Le droit de préemption a l'avantage d'être régulièrement pratiqué par les collectivités locales et connu de l'ensemble des acteurs locaux. Dans les espaces menacés par le recul du trait de côte, la préemption de biens et de parcelles pourrait participer à la maîtrise foncière progressive et non anticipée (l'usage du droit de préemption dépend du souhait de vendre des propriétaires) de ces espaces.

En outre, la mise en place de zones de préemption dans les zones menacées définies dans les cartes d'aléa constitue un outil intermédiaire entre une offre de rachat amiable et une expropriation. La préemption, qui constitue une contrainte imposée aux propriétaires souhaitant aliéner leur bien, permettrait d'envoyer un signal prix et de dissuader des acquéreurs potentiels.

Afin de faciliter l'exercice du droit de préemption dans les espaces menacés, deux options apparaissent possibles :

- ◆ **élargir le droit de préemption urbain en ajoutant à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme** la possibilité d'instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbanisées ou à urbaniser identifiées, dans les documents d'urbanisme ou les documents annexés aux documents d'urbanisme, comme soumises à un aléa de recul du trait de côte, dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale porté à l'échelle intercommunale. Ce droit de préemption serait fondé sur l'intérêt de la collectivité locale à libérer les espaces menacés pour réduire les enjeux exposés au recul du trait de côte et, le cas échéant, renaturer ces espaces ;
- ◆ **créer un nouveau régime de préemption, ouvert aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour leurs projets de restructuration d'espaces menacés.** S'inspirant du droit de préemption ouvert aux départements et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, prévu respectivement aux articles L. 215-1 et L. 215-2 du code de l'urbanisme, il favoriserait la mutation progressive d'espaces bâtis qu'il paraît opportun de restituer à la nature ou d'affecter à des activités qui n'exigent pas de constructions ou d'infrastructures.

Afin de parachever la maîtrise foncière des espaces menacés à brève échéance, des mesures d'expropriation pourraient être nécessaires. Celles-ci éviteraient des situations similaires au *Signal* d'expropriation *de facto* des propriétaires, sans que la puissance publique puisse procéder aux travaux de démolition et de dépollution. Dans le cas où la collectivité locale aurait réalisé plusieurs achats amiables décotés dans la même zone, qui pourraient servir de valeur de référence, l'indemnité d'expropriation serait réduite, puisqu'elle tiendrait compte de la durée de vie réduite du bien. Dans le cas contraire, la collectivité locale pourrait renoncer à l'expropriation, ce qui la conduirait à différer de quelques années son projet, mais dans ce cas les propriétaires perdraient leur bien sans contrepartie.

Étant donné que le régime d'expropriation pour risque naturel prévu à l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne s'applique pas, l'expropriation de biens menacés par le recul du trait de côte, n'est envisageable que dans le contexte d'un projet d'aménagement déclaré d'utilité publique. Les projets de renaturation d'espaces ou de relocalisation d'enjeux entrent *a priori* dans le champ de l'utilité publique, et il n'apparaît donc pas nécessaire de créer un dispositif d'expropriation spécifique aux zones menacées par le recul du trait de côte.

Proposition n° 9 : Donner la possibilité d'instituer dans les documents d'urbanisme, ou les documents annexés aux documents d'urbanisme, un droit de préemption sur tout ou partie des zones identifiées comme soumises à un aléa de recul du trait de côte, dans le cadre d'un projet de territoire de recomposition spatiale à l'échelle intercommunale.

3.3. Des dérogations aux règles d'urbanisme, conditionnées à un projet de territoire, pourraient être accordées pour faciliter la mise en œuvre de projets de recomposition ambitieux tout en assurant le développement économique du territoire⁴⁷

3.3.1. Les outils d'urbanismes existants, accompagnés le cas échéant de nouveaux outils adaptés aux zones menacés, seraient à même de permettre à la fois une occupation soutenable socialement, économiquement et écologiquement de ces zones et d'organiser leur délaissement progressif

Aujourd'hui, dans certains PPR littoraux, les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon 2100 sont d'ores et déjà en zone rouge, inconstructibles ou en zone violette, avec une constructibilité limitée aux projets sous maîtrise d'ouvrage publique et déjà prévus lors de l'adoption du PPR littoral.

Ces restrictions, qui se justifient au regard du nécessaire recul stratégique à terme, peuvent aller à l'encontre d'une démarche progressive, adaptée à l'échéance de l'aléa : la majorité des zones exposées d'ici à 2100 au recul du trait de côte ne présente pas de risques liés à leur occupation à court ou moyen terme, hormis les zones exposées au risque de submersion marine, qui peut intervenir à tout moment en cas de tempête.

C'est pourquoi plusieurs propositions de loi récentes contiennent des dispositions visant à organiser une occupation soutenable économiquement, socialement et écologiquement des espaces menacés, dans la période comprise entre l'identification de l'aléa et la mise en œuvre de leur renaturation. Ces mesures permettraient de valoriser économiquement les zones à risque dans l'attente du projet de renaturation du littoral, tout en ne rendant pas plus onéreuse sa maîtrise foncière *in fine*, ce qui permettrait de réduire le besoin de financement des opérations de recomposition. À l'inverse, on peut estimer que la recomposition spatiale du territoire littoral, comme tout projet d'aménagement ou de réaménagement de grande ampleur, doit être conçu et mis en œuvre en anticipant le plus possible sur les événements qui le rendront inéluctable : l'enjeu étant de faire prévaloir un modèle économique alternatif requérant des investissements publics et privés importants, ceux-ci – notamment ceux qui dépendent d'acteurs de marché - ne seront réalisés que si la stratégie est d'une parfaite clarté.

3.3.1.1. Dans les zones menacées, il apparaît indispensable à la puissance publique d'utiliser l'ensemble des outils déjà à sa disposition

Outre l'application de la loi Littoral et des plans de prévention des risques naturels, qui s'imposent aux documents et aux autorisations d'urbanisme, plusieurs dispositions réglementaires pourraient utilement être utilisées par les maires et le cas échéant les préfets, afin d'encadrer strictement l'aménagement et l'occupation des zones menacées par le recul du trait de côte à court, moyen et long terme, en particulier :

- ◆ les cartes d'aléas produites dans le cadre des SLGITC ont vocation à être traduites dans les documents d'urbanisme sous la forme de zones identifiées. Cette procédure permet, y compris en l'absence de PPR, de contraindre les caractéristiques des constructions dans les zones menacées ;
- ◆ l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme mentionné en partie 2 ;
- ◆ sous réserve d'une modification du PLU(i), un maire ou un président d'EPCI peut décider d'étendre la bande d'inconstructibilité des 100 mètres prévue par la loi Littoral.

⁴⁷ Une présentation détaillée de ces sujets figure en annexe III.

Ces outils seraient sans effet sur les constructions existantes, mais aideraient à maîtriser les implantations nouvelles, les reconstructions, les extensions et les changements de destination d'immeubles.

3.3.1.2. Dans les zones menacées à moyen et long terme, la question se pose d'ouvrir ou non des possibilités d'occupation limitées, en interdisant tout aménagement pérenne

En complément de l'information sur l'aléa fournie dans le cadre de l'information des acquéreurs et locataires, il est souhaitable, comme indiqué au 2.1.4.2, de surseoir par principe à la délivrance de permis de construire permanents dans des zones menacées à échéance 2100, comme dans les zones rouges de PPR pour les risques naturels majeurs.

S'agissant d'éventuelles dérogations, trois options sont possibles :

- ◆ **n'autoriser aucune dérogation et surseoir à la délivrance de tout permis de construire** dans l'ensemble de la zone menacée à l'horizon 2100, même la plus éloignée du rivage, et pour laquelle le risque anticipé n'interviendrait qu'à la fin du siècle. Il ne serait donc plus possible de construire, ni de procéder à une extension de construction ou à un changement de destination nécessitant une autorisation d'urbanisme. Une exception pourrait éventuellement être prévue pour les déclarations préalables, qui portent sur des aménagements de faible importance ;
- ◆ **délivrer des permis de construire sous conditions**, par exemple pour les constructions qui viendraient « compenser » la disparition de biens du fait du recul du trait de côte. L'information des acquéreurs et locataires réformée, prévue au 2.2.2, permettrait d'assurer le moment venu la libération du foncier, puisque le détenteur du permis de construire aurait été informé que son bien ne sera pas racheté ;
- ◆ **créer des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne**, d'une durée maximale de 40 ans, renouvelables pour 10 ans, à concurrence de la durée d'occupation maximale prévue au PLU(i) pour la zone. Ces permis pourraient être délivrés seulement dans les zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100. Ces autorisations d'urbanisme se distingueraient en particulier des autorisations d'urbanisme temporaire existantes du fait de l'absence de dérogations aux règles d'urbanismes et de construction applicable par ailleurs.

L'IGF et l'IGA considèrent que surseoir à la délivrance de tout permis de construire dans l'ensemble des zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100 risquerait d'entraver l'activité économique de la collectivité locale concernée de manière disproportionnée par rapport à la réalité de l'aléa à moyen et long terme. Elles privilégient la création d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, qui présenteraient les avantages suivants⁴⁸ :

- ◆ l'échéance de validité du permis serait explicite, et pourrait être fixée de manière cohérente avec le calendrier prévu pour le projet de territoire, et en particulier intervenir bien avant l'échéance anticipée pour le recul du trait de côte ;
- ◆ une identification claire des zones éligibles à des autorisations non-pérennes, serait de nature à faciliter l'appropriation de l'aléa par l'ensemble des acteurs locaux ;

⁴⁸ *A contrario*, la deuxième option présenterait l'inconvénient de ne pas pouvoir récupérer le foncier avant la réalisation du risque, et d'être moins claire en termes de signal envoyé sur la réalité du risque.

Rapport

- ◆ l'autorisation d'urbanisme comporterait explicitement l'obligation de remettre en état le terrain à l'échéance⁴⁹, et l'absence de droit à indemnisation en cas de recul du trait de côte plus rapide qu'initialement anticipé.

Ces autorisations non pérennes devraient être délivrées dans des zones exposées au risque à moyen ou long terme. À titre d'exemple, en 2020, seules les zones exposées au-delà de 2050 pourraient être éligibles à cette dérogation. Elles seraient réservées à des installations légères et réversibles, dont la proximité au littoral apparaîtrait indispensable et sous réserve de leur intérêt économique, social ou culturel et de leur impact écologique tel qu'évalué par la commune et l'EPCI. Le développement d'installations résidentielles permanentes serait proscrit.

Pour le CGEDD, l'octroi de ces autorisations serait en contradiction avec les signaux que la puissance publique doit adresser au marché, laissant croire que l'affectation à de nouvelles activités économiques du territoire soumis à l'aléa, reste possible. Après des décennies d'urbanisation privilégiant l'implantation d'équipements et de bâtiments sur le bord de mer et l'échec des quelques tentatives de réserver ce dernier aux équipements légers, le contexte de risque accru du fait d'une convergence de phénomènes géologiques et climatiques - susceptibles de s'accélérer - conduit à s'inscrire résolument et dès maintenant dans une stratégie de recomposition du territoire littoral. Le CGEDD estime donc que la délivrance de ces nouveaux permis de construire temporaires, qui nécessiterait une évolution législative dont la motivation serait en contradiction avec le critère du caractère exceptionnel retenu par la jurisprudence, aurait un effet inverse à celui qui est recherché, à savoir l'émergence, dès maintenant, d'un modèle économique alternatif pour faire face à la demande foncière et immobilière très soutenue qui va continuer à s'exercer sur une grande partie des territoires littoraux au cours des décennies à venir. Le succès de ce nouveau modèle de développement s'inscrira dans un temps long et les conditions de sa mise en œuvre, en cohérence avec les différents enjeux écologiques, sociaux et économiques doivent être réunies sans plus tarder.

Le CGEDD considère également que l'accès à cette nouvelle catégorie de permis sur les territoires littoraux présente le risque non négligeable de le voir étendu, à terme, à d'autres parties du territoire soumises à l'aléa ou aux risques naturels.

Proposition n° 10 : Interdire la délivrance d'autorisations d'urbanisme à titre permanent dans les zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100, telles que définies dans les cartes d'aléas.

Pour l'IGA et l'IGF, les communes et les EPCI compétents en matière d'urbanisme pourraient définir au sein des espaces menacés par le recul du trait de côte des zones dans lesquelles les autorisations d'urbanisme seraient délivrées systématiquement à titre non pérenne, avec une échéance inférieure à la date de recul du trait de côte prévue.

Pour le CGEDD, une telle possibilité serait en contradiction avec la nécessité de faire émerger dès maintenant un modèle de développement alternatif, privilégiant l'implantation des équipements et des bâtiments en rétro-littoral et la libération-renaturation des espaces menacés. Toute ambiguïté dans les orientations de la puissance publique ne peut qu'aller à l'encontre de cette exigence d'anticipation et favoriser en outre un processus de destruction de valeur à moyen terme.

⁴⁹ La réalisation des travaux de remise en état pourrait être facilitée par un mécanisme de consignation de tout ou partie des sommes correspondantes auprès de la Caisse des dépôts et consignations. La consignation n'est cependant possible, à la date de la mission, que sur une durée maximale de 30 ans, ce qui exclurait les autorisations d'urbanisme de plus long terme.

3.3.1.3. *Le bail emphytéotique pourrait être un support juridique adapté à l'occupation temporaire des terrains menacés à long terme et appartenant à la puissance publique*

Les baux consentis par les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent être un outil souple de valorisation temporaire d'espaces et de biens appartenant au domaine privé d'une collectivité locale. Les baux d'habitation et les baux commerciaux pourraient être adaptés aux zones menacées, étant donné que les biens pourraient être repris au terme du bail, en raison de l'imminence de la menace. Mais un bail avec droit réel pourrait être nécessaire pour rentabiliser des investissements dans des zones menacées à long terme (au-delà de 2050). Un bail réel spécifique aux zones menacées par le recul du trait de côte a été mis en avant par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, et figurait d'ailleurs dans la proposition de loi du 13 juillet 2016 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique. Par rapport au bail emphytéotique de droit commun, ce bail prévoirait obligatoirement la démolition du bien par le preneur, et sa durée pourrait être décidée en fonction de l'échéance de recul du trait de côte (sur le modèle de l'acquisition de nue-propriété décrite au 3.2.5.2).

La mission souligne que la démolition du bien et la remise en état de son terrain d'assiette peuvent être prévues dans un bail emphytéotique classique, et considère que la durée fixe de ce dernier, à l'instar des permis de construire à titre non pérenne, permettrait *a priori* de répondre aux besoins éventuels.

3.3.2. *La recomposition spatiale pourrait justifier dans certains cas un assouplissement du principe d'urbanisation en continuité*

À supposer que soit résolue la question de la libération des bâtiments exposés au recul du trait de côte, il reste à identifier le foncier disponible pour reconstruire. Or, la constructibilité des terrains est strictement encadrée dans les communes littorales.

Selon les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, la loi Littoral prévoit l'inconstructibilité absolue sur la bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage. En outre, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, également introduit par la loi Littoral, dispose que « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Cette règle **s'applique sur l'ensemble du territoire de la commune, sans limite de distance par rapport à la mer**, et concerne tout type de construction : maisons, hangars, stations d'épuration, éoliennes, bâtiments agricoles, ou encore terrains de camping. Elle permet ainsi d'éviter le développement anarchique d'îlots de constructions (le « mitage ») dans les communes littorales.

Les élus rencontrés par la mission ont tous marqué leur attachement à la loi Littoral mais certains d'entre eux ont estimé qu'en l'état de la jurisprudence, elle complique, notamment compte-tenu du raisonnement limité à la commune, les opérations de recomposition spatiale, d'autres règlementations protectrices (forêts de protection, zones Natura 2000, etc.) venant au demeurant restreindre les possibilités de développement sur des espaces non soumis à l'érosion. La directrice générale du Conservatoire du littoral considère pour sa part que la mise en avant de cette contrainte peut souvent être le reflet de l'absence de réflexion plus poussée. À titre d'exemple, une zone occupée par un camping n'est pas reconnue comme une zone urbanisée. Son déplacement de 100 mètres serait considéré comme une urbanisation en discontinuité, et ne serait donc pas autorisé.

Rapport

La mission rappelle que la recomposition spatiale devrait d'abord passer par la densification des espaces déjà urbanisés de la commune⁵⁰, et plus largement s'inscrire dans un projet de développement d'ensemble, à l'échelle de l'intercommunalité, dont l'offre d'hébergement et d'implantation de nouvelles activités doit être planifiée de manière cohérente, en profitant le cas échéant de la non-applicabilité de la loi Littoral dans les communes de l'arrière-pays.

Cela dit, pourraient être envisagées des dérogations à titre expérimental, dans le cadre d'un projet de territoire dont les principes ont été posés ci-dessus : s'il ne saurait être question de porter atteinte, par exemple, aux principes d'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres ou d'extension limitée des espaces proches du rivage, les conditions d'extension de l'urbanisation (soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement) pourraient être définies dans le SCoT avec une marge de manœuvre plus large qu'aujourd'hui, dès lors que le projet de territoire intercommunal traduit dans le SCoT et/ou le PLU(i) ferait clairement apparaître que le modèle de développement privilégie le retrait stratégique des pôles résidentiels et des activités économiques.

Proposition n° 11 : Autoriser si nécessaire et à titre expérimental, dans le cadre du projet de territoire de recomposition spatiale à l'échelle intercommunale, des dérogations limitées au I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, relatif à l'extension de l'urbanisation des communes littorales.

3.3.3. Dans le cadre des projets de recomposition spatiale, les porteurs de projets devront être vigilants quant à la maîtrise foncière des espaces identifiés comme susceptibles d'accueillir des opérations d'aménagement en rétro-littoral

Dans un contexte foncier tendu, il est nécessaire pour les communes et leurs groupements de maîtriser au mieux la ressource correspondante, en s'appuyant sur les outils mis à leur disposition directement, comme le droit de préemption urbain (DPU) ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou par l'intermédiaire de l'État (zone d'aménagement différé, ZAD) et des établissements publics fonciers.

Pour les espaces destinataires de la recomposition spatiale se pose la question de la maîtrise foncière. Il est crucial d'enrayer les mécanismes de spéculation d'ores et déjà très importants (et qui ne pourront que se généraliser et s'étendre aux secteurs en croissance, notamment en rétro-littoral), afin de permettre aux collectivités locales de conserver la valeur créée par le développement du territoire.

La maîtrise foncière passe par la mise en œuvre de procédures liées à l'élaboration d'un projet urbain (DPU, OAP, ZAD), qui permettent de figer les prix à un niveau intermédiaire entre le foncier sans perspectives d'aménagement et le foncier sous projet d'aménagement, et en cohérence (temporelle et financière) avec ce projet. Elle peut justifier également l'intervention d'établissements publics fonciers locaux ou nationaux, chargés « *de mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain* ». Le temps de portage devra être défini en cohérence avec l'ampleur du projet.

⁵⁰ Qui a d'ailleurs été facilité par la loi Elan qui assouplit les règles de constructibilité des « *dents creuses* » dans les communes littorales.

3.4. Les financements nouveaux reposeraient sur les collectivités territoriales et propriétaires littoraux⁵¹

3.4.1. Selon les scénarios, les besoins financiers cumulés d'ici à 2040 au titre du cofinancement de rachats de biens menacés varient de 140 M€ à 800 M€

La mission n'est pas en mesure de quantifier les besoins au titre du rachat des biens menacés à une date donnée, pour les raisons suivantes :

- ◆ le rythme de recul du trait de côte est très incertain, comme l'atteste l'éventail des prévisions du CEREMA selon les scénarii retenus, mais aussi les écarts de prévisions entre le CEREMA et les observatoires régionaux (cf. encadré 2) ;
- ◆ les valorisations du CEREMA ne portent que sur les logements, et ignorent les biens professionnels et les biens publics. À la date de la mission, le CEREMA ne dispose que du nombre de bâtiments hors logements⁵². En revanche, le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral aquitain a intégré les biens professionnels et les infrastructures publiques dans son estimation ;
- ◆ le degré d'anticipation des collectivités locales, et leur capacité à se saisir du futur cadre institutionnel qui sera mis en place est inconnu ; un scénario dans lequel la grande majorité des collectivités locales ne se lance pas dans une démarche de recomposition spatiale est possible ;
- ◆ le taux de cofinancement dépendra de la capacité d'autofinancement des collectivités locales concernées, voire des cofinancements régionaux ou européens.

Ceci étant dit, il est utile de donner des ordres de grandeur, en fonction des différentes hypothèses qui peuvent être faites sur ces incertitudes. **Les dépenses potentielles, à horizon 2040, au titre du rachat des biens menacés, pourrait ainsi aller, selon les hypothèses, de 140 M€ à 800 M€⁵³ :**

(i) en retenant le scénario 1b du CEREMA (perte d'efficacité progressive des ouvrages existants, érosion restreinte aux secteurs sur lesquels elle est déjà observée aujourd'hui), qui semble la plus probable à une échéance relativement rapprochée telle que 2050, à laquelle on rajoute 25 % pour tenir compte de la sous-estimation vraisemblable des estimations du CEREMA, on arrive à une estimation de 275 M€ pour la valeur vénale hors risque des logements menacés ;

(ii) en supposant (hypothèse forte) que les bâtiments hors logements (biens professionnels et biens publics) ont la même valeur que les logements⁵⁴, ce qui correspond aux estimations du GIP Littoral aquitain, on arrive à une estimation de 550 M€ pour la valeur des biens menacés ;

⁵¹ Les développements de cette partie sont détaillés dans l'annexe III.

⁵² D'après le CEREMA, qui ne recense pas les infrastructures publiques telles que les routes et les parkings, les bâtiments hors logements menacés à l'horizon 2050 seraient environ un tiers moins nombreux que les bâtiments avec logements.

⁵³ Ces montants sont obtenus à partir de la valorisation actuelle des biens, ils ne sont ni indexés ni actualisés.

⁵⁴ Cette hypothèse revient à considérer que la part relative des ménages est plus faible dans les zones menacées que sur l'ensemble du territoire national, où le patrimoine immobilier est possédé à 62 % par les ménages (source Insee 2010).

(iii) en supposant qu'en 2040, la totalité des enjeux menacés à l'horizon 2050 aient été rachetés⁵⁵, et aient fait l'objet d'un cofinancement à hauteur de 25 % de leur valeur vénale hors risque (ce qui peut correspondre, par exemple, à un cofinancement à hauteur de 50 %, d'un rachat effectué à 50 % de sa valeur vénale hors risque), on arrive alors à un besoin de financement en 2040 de 140 M€.

Une borne haute pourrait être obtenue en supposant un cofinancement à hauteur de 40 % de la valeur vénale hors risque, et en retenant l'hypothèse 2b du CEREMA⁵⁶, on arrive alors à un besoin de financement maximal en 2040 de 800 M€⁵⁷.

3.4.2. Les financements existants sont à la fois insuffisants et inadaptés à la prise en charge financière des actions d'adaptation au recul du trait de côte

Plusieurs sources de financement existent aujourd'hui pour cofinancer des études de gestion intégrée du littoral ou des actions de prévention et d'adaptation au recul du trait de côte.

S'il n'a pas été possible de recenser exhaustivement les financements mis en place, notamment des collectivités territoriales et de leurs groupements, on peut distinguer les principales sources suivantes :

- ◆ le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) dispose d'une enveloppe de 32,9 M€ au titre de l'action « gestion intégrée du littoral » dans les volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020, pouvant contribuer au financement d'études et de projets opérationnels ;
- ◆ l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dispose en 2018 d'un budget de 2,8 Md€ en crédits de paiement (CP), et peut participer au financement de la protection ou de la relocalisation d'infrastructures de transport. Depuis 2010, entre 3 et 4 M€ sont consacrés chaque année à des études de gestion intégrée du trait de côte ;
- ◆ les crédits budgétaires de l'État consacrés aux travaux d'études et d'entretien sur le domaine public maritime (DPM) représentent 1,30 M€ de CP en 2017 ;
- ◆ des cofinancements régionaux dans le cadre des CPER et SRADDET et en tant qu'autorité de gestion du fonds européen de développement régional (FEDER), et départementaux dans le cadre de la protection des espaces naturels sensibles ;
- ◆ la taxe GEMAPI pouvant être mise en œuvre par les EPCI compétents.

Ces crédits seraient de nature à cofinancer les travaux d'étude des SLGITC (cf. partie 2.1) et des projets d'aménagement durable du littoral, et certaines opérations d'aménagement. Ils ne sont cependant pas conçus, en dimensionnement comme dans leurs objectifs, pour contribuer au rachat de biens et de manière générale au financement de la recomposition spatiale d'un territoire littoral. Il est donc souhaitable de prévoir des modalités de financement permettant d'anticiper dès aujourd'hui les besoins futurs.

⁵⁵ En pratique, en 2040, une part des biens menacés à horizon 2050 n'aura pas été rachetée, mais en contrepartie une part des biens menacés au-delà de 2050 aura été rachetée.

⁵⁶ Le scénario 2b, dans lequel la valeur vénale hors risque des logements menacés s'établit à 970 M€, suppose une perte d'efficacité progressive des ouvrages existants, et une érosion généralisée sur l'ensemble du littoral, ce qui peut paraître pessimiste à l'échéance 2050. Rappelons toutefois (cf. encadré 2) qu'à scénario donné, les prévisions du CEREMA semblent plus optimistes que celles d'organismes locaux.

⁵⁷ Ce qui correspond à la valeur arrondie de $970 \times 2 \times 40 \%$.

Rapport

Ce financement aurait deux objectifs principaux :

- ◆ cofinancer l'acquisition (et leur démolition) des biens menacés par le recul du trait de côte, et incluant le cas échéant une aide à la relocalisation dépendant de la composition du foyer pour les locaux d'habitation (cf. partie 3.2) ;
- ◆ le cas échéant, permettre de boucler le financement des projets d'aménagement, en complément des autres cofinancements possibles.

3.4.3. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) n'est pas un outil financier adapté au réaménagement du littoral

Le recours au FPRNM pour financer le rachat de biens menacés permettrait de traiter l'érosion de la même manière que d'autres risques naturels, desquels elle est difficilement séparable en certains endroits du littoral (les glissements de terrain d'une part, et la submersion marine d'autre part). Le surcoût serait *a priori* absorbable à court-terme au vu des réserves du fonds (excédent de trésorerie de 243 M€ fin 2017⁵⁸). Cette idée, portée dans diverses propositions de loi depuis 2015 (mais pas l'amendement au PLF 2019 mentionné *supra*), présente plusieurs inconvénients majeurs :

- ◆ **le recul du trait de côte est un phénomène de nature différente des risques naturels majeurs.** Ce recul peut être accentué par des événements climatiques classés « catastrophes naturelles » (par exemples les tempêtes de 2010 et 2014 sur la côte Atlantique), mais l'érosion ne peut pas être assimilée en tant que telle à une catastrophe naturelle⁵⁹. Il s'agit d'un phénomène progressif et certain (seule l'échéance est incertaine) ne posant pas de danger pour les vies humaines s'il est anticipé. Les comparaisons internationales confirment que l'érosion n'est pas assurable ;
- ◆ **les modalités de cofinancement préconisées par la mission seraient très éloignées du fonctionnement du FPRNM.** Au-delà du fait que le cofinancement viendrait accompagner la participation financière de la collectivité locale concernée (contrairement aux acquisitions financées par le FPRNM, qui en financent l'intégralité du coût), son ampleur serait conditionnée à la qualité du projet de territoire, qui porterait sur un aménagement d'ensemble à l'échelle de l'intercommunalité ;
- ◆ **le financement du FPRNM à partir d'un prélèvement sur les primes ou cotisations de garantie contre le risque de catastrophes naturelles est justifié par le fait que ses dépenses (en particulier les acquisitions préventives) ont pour but de réduire les indemnités futures.** Ce principe a déjà connu des entorses : la Cour des Comptes estimait en 2016 que « *Ce fonds a permis la débudgétisation de dépenses ordinaires de l'État (études ou subventions aux collectivités locales)* ». Son extension au financement des projets de recomposition spatiale serait une entorse encore plus grande, étant donné que les dommages créés par le recul du trait de côte ne sont pas assurables (et n'étant pas, sauf exception, causés par une catastrophe naturelle) ;

⁵⁸ Avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2019, 22 novembre 2018, p. 55.

⁵⁹ Aux termes de l'article L. 125-1 al. 3 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. »

- ◆ **enfin, le coût des risques naturels majeurs est voué à augmenter fortement dans les décennies à venir** : une étude de l'association française de l'assurance⁶⁰ estime le coût des dégâts liés au changement climatique et aux enjeux en zone à risques à 21 Md€ sur la période 2014-2039, avec un doublement des dégâts par rapport à la période 1988-2013. Cette perspective relativise le surdimensionnement actuel du FPRNM, et il paraît imprudent de fonder le financement de la recomposition spatiale sur un fonds dont la consommation augmentera fortement d'ici à la période où un volume significatif d'enjeux risque d'être menacé par le recul du trait de côté.

La mission préconise donc de ne pas recourir au FPRNM pour le cofinancement de la recomposition spatiale des territoires littoraux.

En outre, la mission préconise une clarification de la doctrine d'emploi du FPRNM pour rendre inéligibles les mouvements de terrain de falaises s'ils sont progressifs et prévisibles afin d'éviter toute distorsion de traitement avec les mouvements de terrain des côtes sableuses. Cette exclusion serait d'autant plus justifiée que l'érosion des falaises est encore plus certaine que l'érosion dunaire, car le rechargement en sable, d'origine naturelle ou anthropique, n'y est pas possible.

La mission considère qu'il n'y a pas lieu de distinguer le recul des falaises selon qu'il est dû à l'érosion (bas de falaise), ou aux mouvements de terrain causés par des infiltrations (haut de falaise). Le critère décisif est la prévisibilité. Ainsi, à Ault (Somme), la falaise est attaquée à la fois à sa base par la mer et à son sommet par les infiltrations pluviales (notamment en raison d'un réseau d'évacuation des eaux de pluies déficient). Ce recul, quel qu'en soit la cause, est anticipable, les maisons situées à 30 mètres ou 40 mètres du bord de la falaise ont une durée de vie réduite, en tout état de cause inférieure à 80 ans, ce qui n'est pas le cas des biens menacés par un risque naturel majeur.

Proposition n° 12 : Rétablir la vocation initiale du fonds de prévention des risques naturels majeurs en excluant de son champ d'application les mouvements de terrain de falaises littorales, s'ils sont progressifs, au même titre que l'érosion.

3.4.4. Les communes et intercommunalités littorales constituent un niveau de solidarité pertinent pour assurer le financement de l'adaptation au recul du trait de côte

Pour de nombreuses collectivités locales, l'autofinancement des opérations de recomposition spatiale sera difficilement réalisable. D'après les données du CEREMA, trente-sept communes auraient un nombre de logements menacés à l'horizon 2100, dans le scénario le plus pessimiste (2c), représentant plus de 10 % de leur population, sans compter les biens professionnels et les déplacements d'infrastructures publiques.

Les cofinancements régionaux et européens ne suffiront pas à l'horizon 2050 si une part substantielle des collectivités locales s'oriente vers la recomposition spatiale, et ce d'autant moins que les besoins pourraient être très variables selon les années. C'est pourquoi se pose la question d'un fonds de portée nationale, que la mission propose d'appeler « fonds d'aide à la recomposition du littoral » (FARL), qui pourrait capitaliser des ressources, et faire ainsi face à l'irrégularité des dépenses, et à leur progression au cours des décennies.

⁶⁰ « Risques climatiques, quel impact sur l'assurance contre les aléas naturels à l'horizon 2040 ? » Association française de l'assurance, décembre 2015.

Rapport

L'ensemble des arguments entendus par la mission en faveur d'une solidarité nationale, portant sur l'ensemble des contribuables, est ici rassemblé :

- ◆ la prévention des risques naturels majeurs et l'indemnisation des sinistres associés, dont la distinction avec le recul du trait de côte est complexe sur certains secteurs du littoral, sont largement financées par la solidarité nationale (via le FPRNM). Les différentes propositions de loi déposées depuis 2015, et l'amendement au PLF 2019 sur l'immeuble *Le Signal* s'inscrivent dans cette logique, pour les biens menacés de manière imminente ;
- ◆ des crédits budgétaires financent la dotation de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques⁶¹ ;
- ◆ l'État a financé, ou, au moins, accompagné, la prise en charge des conséquences d'évènements localisés comme les dégâts miniers. Toutefois, ces mécanismes viennent réparer des dégâts généralement d'origine anthropique, dans des situations de défaillance des contributeurs habituels (ici, la disparition de l'exploitant) ;
- ◆ l'ensemble de la population profite des aménités du littoral, qui contribue également à l'attractivité internationale de l'ensemble du pays. Néanmoins, la taxe de séjour (et les éventuelles redevances de stationnement ou autres) permet précisément de faire contribuer les touristes aux charges des communes littorales⁶² ;
- ◆ le changement climatique est un phénomène qui trouve son origine dans les comportements de l'ensemble de la population mondiale, et qui nécessite donc une solidarité *a minima* nationale. Cependant, le recul du trait de côte d'ici à 2050 n'est pas lié prioritairement au changement climatique, mais à une combinaison de phénomènes naturels et anthropiques (aménagement du littoral, diminution des apports sédimentaires fluviaux, etc.).

A contrario, définir un cadre de solidarité restreint aux collectivités territoriales et EPCI littoraux apparaît préférable :

- ◆ le développement du tourisme balnéaire depuis 60 ans, puis d'une véritable économie de la mer, a généré pour une majorité de collectivités littorales une création de valeur grâce au développement d'activités économiques (tourisme, exploitation des ressources halieutiques) et au fort développement de l'immobilier résidentiel dans un contexte de rareté foncière notamment en raison des règles d'urbanisme qui ont été mises en œuvre pour réguler ce développement, en premier lieu la loi Littoral ;
- ◆ ce dynamisme va continuer dans les prochaines décennies. Aujourd'hui, 6,2 millions d'habitants vivent dans des communes littorales, soit plus de 10 % de la population pour 4 % du territoire métropolitain (auxquels il faut rajouter 1,6 million d'habitants dans les départements d'outre-mer). À ces habitants permanents s'ajoutent de nombreux touristes et résidences secondaires. D'après l'Observatoire national de la mer et du littoral, qui s'appuie sur les travaux de l'Insee, si les tendances récentes se poursuivent, la population des communes littorales augmenterait de 570 000 habitants en 2050⁶³ ;

⁶¹ Articles R. 1613-3 et suivants du CGCT.

⁶² Dans la limite de l'article L.2333-27 du CGCT, qui précise que « *le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.* »

⁶³ Cf. http://www.onml.fr/onml_f/fiche_aretenir.php?id_fiche=142&auth=NOK.

Rapport

- ◆ Si les revenus de la population des communes littorales est comparable à celui du reste de la population (revenu fiscal médian de 15 700 € par unité de consommation en 2005, contre 15 850 € dans l'arrière-pays, et 15 860 € dans la métropole hors région parisienne⁶⁴), cette donnée n'intègre pas les propriétaires des résidences secondaires, dont les niveaux de revenus sont supérieurs, *a fortiori* sur le littoral ;
- ◆ l'équité d'une solidarité nationale en la matière est discutable, en particulier pour des citoyens de l'intérieur du pays qui subissent la perte de valeur de leur logement en raison de la baisse du marché local, dans des villes en crise ou en recul, et devraient financer des communes déjà considérées comme favorisées et attractives, et des propriétaires ayant bénéficié globalement d'une forte progression de la valeur de leurs biens ces dernières décennies.

La mission préconise donc que l'effort de financement soit principalement assumé par les collectivités littorales et les propriétaires littoraux.

Le cas particulier des redevances d'occupation du domaine public maritime de l'État doit être mentionné : ce sont des recettes qui sont aujourd'hui versées au budget général, alors qu'elles sont incontestablement financées par l'exploitation économique du littoral. Il pourrait ainsi être envisagé d'en faire une des sources de financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux. La mission souligne toutefois que les montants en jeu sont relativement faibles, inférieurs à 10 M€ : le produit brut des redevances (environ 30 M€ par an) est à mettre en regard des coûts d'entretien et de contrôle du domaine public maritime, qui s'élèvent à plus de 20 M€ par an, selon le rapport IGF-CGEDD-CGAER *Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel*, publié en mai 2014. En outre, le montant des redevances est très hétérogène selon les territoires, ce qui ne favoriserait pas l'acceptabilité d'en faire une source de financement d'un fonds mutualisé, *a fortiori* dans le cas où elles seraient augmentées. Enfin, faire de ces redevances un outil de financement affecté pourrait sembler contradictoire avec la volonté de limiter les impacts de cette occupation sur l'environnement.

Faire financer le FARL à l'échelle communale pourrait se justifier par le fait que tant les aménités du littoral⁶⁵ que les dépenses de recomposition sont d'abord localisées sur les communes littorales (via les rachats de biens menacés). Alternativement, porter le financement du fonds à l'échelle des communes membres des EPCI disposant d'une façade littorale se justifierait par le fait que le projet de recomposition spatiale se concevrait et se financerait à l'échelle de l'intercommunalité. Ce périmètre élargi aux EPCI ferait d'autant plus sens que la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) confie aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération les compétences en matière de promotion du tourisme⁶⁶, de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) et d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU)⁶⁷, dont les communautés urbaines et les métropoles étaient déjà dotées.

⁶⁴ Observatoire du littoral et INSEE Aquitaine, dossier *démographie et économie du littoral*.

⁶⁵ Si la demande s'intensifie dans certains secteurs du rétro-littoral, la moyenne des prix du foncier y reste encore sensiblement inférieure à ceux des communes littorales d'après l'observatoire national de la mer et du littoral : en 2016, 127 € en secteur diffus de ces dernières contre 85 € dans l'arrière-pays littoral, au même niveau que la moyenne de la France métropolitaine (82 €).

⁶⁶ Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée », notion introduite par la loi NOTRe dans le Code du tourisme et protégée par le décret n° 2015-671 du 15 juin 2015 au titre du code de la propriété intellectuelle.

⁶⁷ Sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue telle que prévue par la loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 26 mars 2014 : au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population).

Rapport

Au cas où la ligne budgétaire de 7 M€ votée en LFI 2019 destinée à couvrir les propriétaires de biens rendus inhabitables par l'érosion côtière serait reconduite dans les prochaines années, il faudrait que ce dispositif s'articule avec le nouveau fonds. On pourrait concevoir que pendant une période transitoire, cette ligne assure la couverture des premiers besoins, puis que le fonds alimenté par un financement littoral le remplace.

3.4.5. Un financement des rachats de biens assis sur les droits de mutation des transactions littorales apparaît acceptable socialement et économiquement, et pertinent au regard de ses objectifs

3.4.5.1. Le financement des rachats de biens privés et, à titre subsidiaire, du cofinancement d'opérations d'aménagement par les propriétaires littoraux permettrait de faire contribuer les bénéficiaires de l'occupation du littoral sans diminuer les recettes des collectivités littorales

Le mode de cofinancement préconisé répond à quatre objectifs :

- ◆ permettre de dégager, sur une période longue, suffisamment de recettes pour couvrir des besoins de financement croissants ;
- ◆ faire contribuer les acteurs tirant aujourd'hui profit du littoral ;
- ◆ être neutre vis-à-vis des budgets locaux ;
- ◆ représenter la charge la plus limitée possible pour les contributeurs.

Les options suivantes sont donc écartées par la mission :

- ◆ le recours à un prélèvement sur la taxe de séjour. Cet impôt peut être levé par l'ensemble des communes du littoral. Il présente l'avantage d'être relativement indolore, et de taxer les seuls visiteurs, qui profitent des aménités du littoral, et des services publics payés par la commune. Mais il rencontre une forte hostilité de la part des élus des régions concernées, en particulier de la part de leur association, l'association nationale des élus du littoral (ANEL) ;
- ◆ le recours à un produit fiscal annualisé, tel que la taxe foncière, représentant potentiellement un poids important pour les contribuables ;
- ◆ la création d'un impôt nouveau, spécifique au recul du trait de côte.

L'affectation au FARL du produit d'une augmentation limitée de la taxe communale additionnelle (TCA) aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) serait la solution la plus logique. Ce prélèvement⁶⁸ ne priverait pas de recettes les collectivités locales qui bénéficient des droits de mutation, contrairement à un fonds de péréquation. En outre, il ne générerait pas de coût de recouvrement supplémentaire. Du côté des acquéreurs, l'effort financier serait très mesuré, en ne frappant que légèrement des transactions ponctuelles.

Toutefois, selon l'IGF, la nécessité d'une augmentation d'impôt, même limitée, devrait dans le contexte actuel être mise en regard avec l'ampleur du besoin de financement. De surcroît, ce prélèvement pourrait être perçu comme un nouvel impôt (puisque'il ne serait pas perçu par les communes, contrairement à la TCA), ce qui irait à l'encontre de l'objectif affiché par le gouvernement de réduire le nombre d'impôts à faible rendement.

⁶⁸ Qui concernerait également les transactions situées dans les communes littorales de moins de 5 000 habitants, dont les DMTO sont perçus au profit d'un fonds départemental de péréquation. Toutefois, les chiffres réalisés dans cette partie ne les intègrent pas, faute de données de la DGFIP permettant de les identifier.

3.4.5.2. Les modalités du prélèvement additionnel sur les droits de mutation en région littorale devraient concilier rendement et pragmatisme pour être acceptées

Le rendement de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation (TCA) s'est établi à 406 M€ en 2018, dans les communes littorales de métropole, hors TCA transmise aux fonds départementaux de péréquation par les communes littorales de moins de 5 000 habitants, non classées stations touristiques (source DGFIP). Sous réserve d'aménagements pouvant être décidés par les conseils municipaux dans certain cas, l'article 1584 du code général des impôts (CGI) fixe le taux de cette taxe à 1,2 %. Par conséquent, une hausse de 0,2 % de la TCA générerait un rendement de l'ordre de 75 M€ par an, en incluant les communes littorales de moins de 5 000 habitants non classés stations touristiques⁶⁹.

La TCA a été dynamique ces dernières années, et 2018 apparaît comme un point haut. **Par prudence, la mission préconise de retenir pour les estimations de rendement de la hausse de la TCA la moyenne 2015-2018** : une hausse de 0,2 % donnerait un rendement de l'ordre de 66 M€ par an.

D'après la base de données des transactions immobilières DV3F, le montant des transactions sur les EPCI ayant une façade littorale est supérieur d'environ 40 % au montant des transactions sur les seules communes littorales. Par conséquent, on peut estimer qu'un taux de 0,2 % sur les transactions dans les intercommunalités ayant une façade littorale générerait un produit de 92 M€.

En sus d'un taux relativement faible, et afin de ne pas pénaliser les propriétaires modestes et de faciliter l'acceptation d'une telle mesure, il pourrait être envisagé de mettre en place un abattement pour l'ensemble des biens immobiliers, par exemple jusqu'à 100 000 €⁷⁰, en plus des exonérations déjà prévues par le CGI.

La perte de produit générée par un tel abattement dépend de la distribution de prix des transactions assujetties, que la mission n'a pas été en mesure d'identifier précisément. Par conséquent, les calculs ont été menés sur l'ensemble des transactions immobilières, en supposant que la structure de prix ne diffère pas significativement. La perte de produit serait légèrement plus forte sur l'assiette intercommunale (42 %) que sur l'assiette communale (40 %), si bien que le produit généré par un prélèvement additionnel sur la TCA, avec abattement de 100 000 €, s'établirait à respectivement 40 M€ et 54 M€ sur les assiettes communales et intercommunales (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Produit généré par un prélèvement additionnel sur la TCA (en M€)

	Assiette communale	Assiette intercommunale
Sans abattement	66	92
Avec abattement de 100 000 €	40	54

Source : DGFIP, DV3F, CEREMA, calculs mission.

À l'échelle intercommunale, les transactions à plus de 1 M€ représenteraient 27 % du produit total avec abattement, alors qu'elles ne représentent que 1,7 % des transactions assujetties - au-delà de 100 000 €.

⁶⁹ Qui représentent environ 10 % du montant total des transactions, d'après la base de données immobilières DV3F. Il est à noter que même sur un champ géographique identique, le total des transactions recensées dans DV3F est environ 20 % plus élevé, car elle inclut des transactions non soumises à TCA, telles que celles assujetties à TVA, ou les acquisitions de l'État et de certains de ses établissements publics.

⁷⁰ Ainsi pour un bien immobilier d'une valeur de 180 000 €, le montant de hausse de TCA affecté au FARL serait de $180\,000 - 100\,000 = 80\,000 \times 0,2\% = 160\,000$ €.

Rapport

Le produit serait généré principalement dans les grandes villes du littoral, mais également les stations balnéaires de la Côte d'Azur : 3,6 M€ à Marseille, 2,7 M€ à Nice, 1,6 M€ à Cannes, 1 M€ à Antibes, 0,6 M€ à Saint-Tropez, Toulon et Saint-Raphaël, 0,5 M€ à Biarritz et La Rochelle, 0,4 M€ à Hyères, Fréjus, Anglet, Le Havre et Saint-Jean-Cap-Ferrat.

D'autres exemples, sur des montants plus faibles, confirment le caractère redistributif entre communes de ce prélèvement : Brest et Le Touquet et Ramatuelle génèreraient quasiment le même produit (environ 270 000 €), alors qu'elles comptent respectivement 143 000, 4 700 et 2 200 habitants. Lorient, Cavalaire, et Deauville génèreraient quasiment le même produit (environ 150 000 €), alors qu'elles comptent respectivement 59 000, 7 300, et 3 800 habitants.

3.4.6. Alternativement, un fonds de péréquation entre EPCI littoraux pourrait être instauré

3.4.6.1. La création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux est juridiquement possible

Alternativement à l'introduction d'une taxation additionnelle des transactions immobilières, un fonds de péréquation pourrait être créé entre les communes et intercommunalités littorales. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé la péréquation en objectif de valeur constitutionnelle : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » (article 72-2 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel considère « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* »⁷¹.

La création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux pour le financement d'opérations de recomposition spatiale semble possible, compte tenu de la différence objective de situation dans laquelle se trouvent les communes littorales qui, à la fois, bénéficient d'aménités spécifiques, et sont potentiellement menacées par le risque d'érosion à plus ou moins long terme.

Comme pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), il pourrait être envisagé un calcul du prélèvement ou du reversement au niveau d'un ensemble intercommunal. Il serait ensuite réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres.

⁷¹ Cf. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, point 67.

Rapport

Un tel mécanisme de solidarité horizontale impliquerait *de facto* l'ensemble des élus concernés à court, moyen ou long terme par cette problématique sur un territoire, et permettrait, sans nouveaux transferts financiers ou création de taxes, de générer de nouvelles sources de financement pour les collectivités locales éligibles. Le législateur a par exemple eu recours récemment à ce type de dispositif avec la création dans la loi de finances pour 2019⁷² d'un fonds de compensation horizontal au sein des collectivités du bloc communal, alimenté par les bénéficiaires de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) nucléaire et thermique.

Il conviendrait toutefois d'être attentif au phénomène de cumul des fonds de péréquation. Il en existe cinq aujourd'hui, dont deux créés par la loi de finances pour 2019⁷³. Si à ce stade la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique qu'il n'y a pas de risque que le niveau des prélèvements affecte les niveaux de recettes des collectivités territoriales leur permettant de s'administrer librement, il y a un risque d'effet cumul et de perte de lisibilité et donc de rejet fort par les élus locaux concernés.

3.4.6.2. Les ressources pouvant alimenter la création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux

Deux modalités de prélèvement sont envisageables pour alimenter un tel fonds de péréquation (i) un prélèvement assis sur un ou plusieurs impôts (ii) un prélèvement assis sur l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement.

Un prélèvement assis sur un ou plusieurs impôts permettrait de cibler ceux dont le rendement est directement lié à l'attractivité du littoral et donc de faire contribuer davantage les collectivités locales qui bénéficient le plus de cette aménité. Néanmoins, cette modalité serait difficile à mettre en œuvre en pratique, du fait des impôts pouvant être sollicités :

- ◆ il ne serait pas possible de prélever une fraction de majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires, si celle-ci n'a pas été mise en place par la collectivité locale, ce qui aurait pour inconvénient de créer une distorsion entre les communes en fonction des choix politiques opérés : sur 1 026 communes littorales, seules 44 la perçoivent pour un produit total de 28 M€ en 2018. L'assiette de cette taxation est de plus assez étroite car seules les communes situées en zone tendue, définies par décret, peuvent voter cette majoration ;
- ◆ la taxation additionnelle sur les DMTO présente l'avantage d'avoir un taux fixe. Les avantages relatifs à une hausse de la TCA, présentés dans la partie 3.4.5.2, valent également pour en faire un outil de péréquation. Cependant, les communes de moins de 5 000 habitants non classées station touristique ne perçoivent pas de taxe additionnelle. Celles-ci seraient exonérées de contribution, ce qui serait inéquitable ;
- ◆ l'affectation de la taxe de séjour « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* », prévue à l'article L. 2333-27 du CGCT, pourrait la rendre difficilement éligible à constituer l'assiette d'un fonds de péréquation.

⁷² Article 79 de la Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁷³ Article 261 qui instaure un fonds de soutien interdépartemental à destination des départements et article 79 qui met en place un fonds de compensation des pertes de produits d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme subies par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en raison de la fermeture totale ou partielle de centrales nucléaires ou thermiques sur leur territoire.

Proposition n° 13 : Créer un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL), dont le financement, assis à terme sur le périmètre des intercommunalités littorales, pourrait passer soit par une augmentation du taux de la taxe communale additionnelle sur les droits de mutation, soit par une péréquation sur les ressources des collectivités locales concernées. Amorcer le financement du FARL par le budget général de l'État pendant une période de montée en charge de cinq ans.

3.4.7. La gouvernance du FARL serait assurée par une instance nationale regroupant en particulier l'État et les collectivités locales

Les modes de financement proposés reposent, outre les sources de financement existantes, sur la contribution des collectivités locales ou des propriétaires dans les communes littorales. Il apparaît donc indispensable que des représentants des élus littoraux participent à la gouvernance du fonds, à la fois dans la définition des modalités de fonctionnement de celui-ci et dans les décisions d'attribution des cofinancements.

La gouvernance du fonds serait notamment chargée de formaliser l'articulation entre les différentes sources de financement. En particulier, s'agissant des biens publics, plusieurs dispositifs financiers permettent déjà à l'État de participer à leur destruction et relocalisation, telle que la voirie via les concours de l'AFIFT, mais aussi dans certains départements pour d'autres infrastructures publiques des fonds issus de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). La mission préconise de conserver ces modalités de soutien et de ne faire intervenir un éventuel complément de financement par ce nouveau fonds qu'une fois les financements de droit commun, prioritairement fléchés par les préfets, saturés.

L'instance nationale en charge de la gouvernance du fonds serait responsable de valider l'éligibilité au FARL, sur la base d'un dossier instruit par les services déconcentrés de l'État.

Dans la mesure où ce fonds ne concernerait que les communes et intercommunalités littorales, cet organisme pourrait rassembler des élus littoraux en charge de ces missions sur le modèle du comité d'élus de la région Ile-de-France⁷⁴ chargé de rendre un avis concernant la répartition des crédits du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Alternativement, accompagner l'adaptation des communautés littorales aux évolutions du trait de côte entre *a priori* pleinement dans le champ de compétence de la future agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). En outre, le conseil d'administration de l'ANCT serait composé de représentants de l'État, de parlementaires et de représentants des collectivités territoriales et de la Caisse des dépôts et consignations. Cette composition permettrait d'associer des représentants des collectivités territoriales à la gestion des ressources du fonds d'aide à la recomposition du littoral.

L'ANCT devrait également réunir un comité d'action territoriale comprenant notamment des représentants de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du CEREMA. Ces acteurs sont tous intéressés aux enjeux de l'adaptation des territoires littoraux.

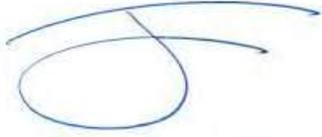
Un comité de gestion du fonds pourrait être créé au sein de l'ANCT, regroupant financeurs (État, collectivités territoriales, groupements de collectivités), experts (CEREMA, experts invités) et le cas échéant porteurs de projets. Il conviendrait d'y adjoindre le Conservatoire du littoral.

⁷⁴ Article L. 2531-12 du CGCT.

Rapport

À Paris, le 27 mars 2019

L'administrateur général
du CGEDD



Bruno Depresle

L'inspecteur général de
l'administration



Jean-François Rocchi

L'inspecteur des finances



Cédric Audenis

L'inspecteur général de
santé publique vétérinaire



Thierry Galibert

L'inspecteur de
l'administration



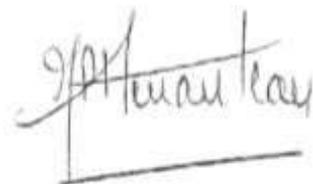
Frédéric Garnier

L'inspecteur des finances



John Houldsworth

Sous la supervision de
l'inspecteur général des
finances



Jean-Pierre Menanteau

4. Liste des propositions

Proposition n° 1 : Tout projet de création, maintien ou renforcement d'ouvrage de défense contre la mer, sauf urgence dûment justifiée, devra être comparé à une option de recomposition spatiale du territoire.

Proposition n° 2 : Préciser par instruction ministérielle le cahier des charges des stratégies locales de gestion intégré du trait de côte (SLGITC). En particulier, la méthodologie cartographique devrait être validée par les opérateurs de l'État compétents, CEREMA et BRGM, et le principe d'association des parties prenantes devra être prévu.

Proposition n° 3 : Confier la définition et la mise en œuvre des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC), constituées à l'échelle hydro-sédimentaire pertinente, aux établissements publics dotés de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), en veillant à assurer la cohérence des SLGITC avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU(i).

Proposition n° 4 : Dans l'attente ou en l'absence de plan de prévention des risques naturels (PPRN) intégrant l'aléa d'érosion, utiliser la procédure de transmission d'information au maire (TIM) par le préfet pour informer les maires et, par extension, les présidents d'EPCI, au fur et à mesure de l'acquisition des connaissances.

Proposition n° 5 : Réformer au plus vite le dispositif d'information des acquéreurs et locataires (IAL) :

- ◆ en étendant son caractère obligatoire aux communes pour lesquelles une transmission d'information aux maires (TIM) sur les risques majeurs a été effectuée par le préfet ;
- ◆ en transmettant l'information en amont de la transaction (par exemple dans l'annonce de la vente, comme pour le diagnostic de performance énergétique) ;
- ◆ en rendant obligatoire, sous peine de nullité de la vente, la signature par l'acquéreur d'un document attestant de sa connaissance de l'aléa d'érosion côtière, et du fait qu'il ne pourra pas être indemnisé si son bien devient inhabitable ou inutilisable du fait de cette érosion.

Proposition n° 6 : Conditionner toute dérogation en matière d'urbanisme et, sous réserve de situation d'urgence dans les cinq prochaines années, tout cofinancement national, à une contractualisation avec l'État portant sur un projet de recomposition spatiale, à l'échelle intercommunale, incluant le cas échéant un plan de rachat de biens immobiliers. Ces projets de territoire devront être proportionnés aux enjeux écologiques, sociaux, et économiques. Le CGEDD souhaite que l'urgence soit caractérisée par un risque pour les vies humaines.

Proposition n° 7 : Conditionner l'éligibilité au cofinancement national de chaque projet de rachat de biens immobiliers menacés :

- ◆ au respect de la valorisation réalisée par les services compétents de l'État, tenant compte de la durée de vie anticipée du bien ;
- ◆ à l'acquisition du bien, par le propriétaire, antérieurement à la mise en place des nouveaux dispositifs d'information sur le recul du trait de côte proposés par la mission.

En outre, le montant de cofinancement serait plafonné.

Rapport

Proposition n° 8 : Tenir compte de la durée de vie restante du bien menacé (habitation ou bien professionnel) dans les estimations de prix de rachat transmises par les services de l'État aux collectivités locales. Pour une acquisition en pleine propriété, l'estimation de prix serait établie à partir de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle du bien, avec un prix minimal garanti sous la forme d'une somme forfaitaire.

Proposition n° 9 : Donner la possibilité d'instituer dans les documents d'urbanisme, ou les documents annexés aux documents d'urbanisme, un droit de préemption sur tout ou partie des zones identifiées comme soumises à un aléa de recul du trait de côte, dans le cadre d'un projet de territoire de recomposition spatiale à l'échelle intercommunale.

Proposition n° 10 : Interdire la délivrance d'autorisations d'urbanisme à titre permanent dans les zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100, telles que définies dans les cartes d'aléas.

Pour l'IGA et l'IGF, les communes et les EPCI compétents en matière d'urbanisme pourraient définir au sein des espaces menacés par le recul du trait de côte des zones dans lesquelles les autorisations d'urbanisme seraient délivrées systématiquement à titre non pérenne, avec une échéance inférieure à la date de recul du trait de côte prévue.

Pour le CGEDD, une telle possibilité serait en contradiction avec la nécessité de faire émerger dès maintenant un modèle de développement alternatif, privilégiant l'implantation des équipements et des bâtiments en rétro-littoral et la libération-renaturation des espaces menacés. Toute ambiguïté dans les orientations de la puissance publique ne peut qu'aller à l'encontre de cette exigence d'anticipation et favoriser en outre un processus de destruction de valeur à moyen terme.

Proposition n° 11 : Autoriser si nécessaire et à titre expérimental, dans le cadre du projet de territoire de recomposition spatiale à l'échelle intercommunale, des dérogations limitées au I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, relatif à l'extension de l'urbanisation des communes littorales.

Proposition n° 12 : Rétablir la vocation initiale du fonds de prévention des risques naturels majeurs en excluant de son champ d'application les mouvements de terrain de falaises littorales, s'ils sont progressifs, au même titre que l'érosion.

Proposition n° 13 : Créer un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL), dont le financement, assis à terme sur le périmètre des intercommunalités littorales, pourrait passer soit par une augmentation du taux de la taxe communale additionnelle sur les droits de mutation, soit par une péréquation sur les ressources des collectivités locales concernées. Amorcer le financement du FARL par le budget général de l'État pendant une période de montée en charge de cinq ans.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : ANALYSE DE LA GESTION DU REcul DU TRAIT DE CÔTE À L'ÉTRANGER**
- ANNEXE II : MODALITÉS D'ACQUISITION DES BIENS IMMOBILIERS MENACÉS**
- ANNEXE III : OUTILS DE GESTION MAÎTRISÉE DES ESPACES MENACÉS À MOYEN ET LONG TERME**
- ANNEXE IV : FINANCEMENT DES PROJETS DE RECOMPOSITION SPATIALE**
- ANNEXE V : LE PROJET DE TERRITOIRE : UN PROJET INTERCOMMUNAL AVEC UNE TRADUCTION OPÉRATIONNELLE**
- ANNEXE VI : ÉLÉMENTS RELATIFS À LA RÈGLEMENTATION ET AUX PRATIQUES DE GESTION DU LITTORAL**
- ANNEXE VII : LEXIQUE DES SIGLES UTILISÉS**
- ANNEXE VIII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE IX : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Analyse de la gestion du recul du trait de côte à l'étranger

SOMMAIRE

1. LES ÉTATS ÉTRANGERS ÉTUDIÉS N'ONT PAS MIS EN PLACE DE DROIT GÉNÉRAL À L'INDEMNISATION DES EFFETS DE L'ÉROSION CÔTIÈRE.....	1
1.1. La mission n'a trouvé aucun dispositif général d'indemnisation des dommages dus à l'érosion, ou de rachat de biens menacés, bien que des revendications pour la mise en place de tels dispositifs existent.....	1
1.1.1. <i>La défense contre la mer est, hormis les cas de submersions marines, considérée comme relevant de la responsabilité des riverains et des collectivités littorales.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Aucun dispositif général d'indemnisation des conséquences de l'érosion du littoral n'est mis en œuvre dans les États étudiés.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Néanmoins, dans les États les plus sensibilisés aux enjeux de l'érosion du littoral, dans le cadre plus global de l'adaptation au changement climatique, la question de l'indemnisation des conséquences de l'érosion suscite des revendications croissantes.....</i>	<i>3</i>
1.2. Néanmoins, des aides peuvent exister dans le cadre du traitement des sinistres dus aux phénomènes naturels, quand la distinction entre les effets de l'érosion du littoral et des submersions marines est difficile.....	3
1.2.1. <i>Les seuls dispositifs de compensation, financière ou autre, identifiés ne distinguent pas les effets de l'érosion côtière de ceux des submersions marines.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Au Québec, le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles prévoit l'indemnisation des dommages liés à l'érosion côtière, avec des critères très restrictifs.....</i>	<i>4</i>
2. LES POLITIQUES DE GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET DE L'ALÉA D'ÉROSION DIFFÉRENT SELON LA CULTURE JURIDIQUE DES ÉTATS, LE NIVEAU DE CONNAISSANCE DES ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS ET L'EXPOSITION AUX RISQUES CÔTIERS	6
2.1. Les États étudiés ont, sauf dans le cas de la Finlande, défini un domaine public maritime s'étendant, à des degrés divers, au rivage, qui justifie la restriction des droits des propriétaires littoraux.....	6
2.1.1. <i>Dans les États de common law, la protection du domaine public maritime est une servitude d'utilité publique datant du XIV^e siècle.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>D'autres États ont adopté une définition législative du domaine public maritime, sans nécessairement encadrer fermement l'occupation du littoral.....</i>	<i>7</i>
2.2. Plusieurs États ont mis en place des structures partenariales entre administrations, universités et entreprise, et engagé des investissements importants pour maintenir la défense contre la mer, mais aussi accompagner l'adaptation des littoraux.....	9
2.2.1. <i>Plusieurs États ont mis en place des structures associant autorités publiques, chercheurs et techniciens, afin de soutenir les acteurs locaux souhaitant mettre en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique et réaliser l'analyse économique de ces politiques.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>Dans les États étudiés, la grande majorité de la dépense publique relative à la gestion du trait de côte porte sur l'amélioration des ouvrages de défense contre la mer, y compris en adaptant les stratégies de défense pour les rendre plus soutenables.....</i>	<i>12</i>

3. LES EXEMPLES DE RECOMPOSITION SPATIALE SONT RARES ET CONCERNENT DES ENJEUX LIMITÉS, LA DÉFENSE CONTRE LA MER OU LE REPLI DE ZONES SANS ENJEUX RESTANT LES SOLUTIONS LARGEMENT MAJORITAIRES.....	13
3.1. Les travaux examinés par la mission accordent une place importante à l'amélioration de la connaissance de l'aléa et à l'adaptation des modes de protection.....	13
3.1.1. <i>Si la défense « dure » des zones à enjeux forts ou moyens, le repli face à la mer est une solution pratiquée pour améliorer la résilience des territoires, en particulier en Europe du nord.....</i>	<i>13</i>
3.1.2. <i>En 2004, l'étude Eurosion, seule étude du phénomène d'érosion côtière à l'échelle de l'Union européenne, a défini les contours d'une politique de gestion de l'aléa d'érosion</i>	<i>16</i>
3.2. Si le recul face à la mer est une solution de plus en plus mise en œuvre dans les zones inhabitées, les exemples de relocalisations d'enjeux menacés par l'érosion sont rares.....	17
3.2.1. <i>Les projets de recomposition spatiale qui renoncent à la protection se heurtent à l'opposition des propriétaires dont les biens se déprécient.....</i>	<i>17</i>
3.2.2. <i>Les exemples de recompositions spatiale étudiés montrent des projets à la fois limités et difficiles à mettre en œuvre, bien que des projets plus ambitieux soient en préparation, par exemple au Sénégal et au Pays-de-Galles.....</i>	<i>18</i>
4. LE ROYAUME-UNI A ENGAGÉ DEPUIS 25 ANS UNE DÉMARCHE AMBITIEUSE DE GESTION DU RECUIL DU TRAIT DE CÔTE ET D'INFORMATION DES ACTEURS DU LITTORAL, MAIS LES EXPÉRIMENTATIONS DE RECOMPOSITION SPATIALE SONT ENCORE PEU CONCLUANTES.....	20
4.1. Le Royaume-Uni promet depuis 1995 la couverture du littoral par des stratégies de gestion du trait de côte tenant explicitement compte des perspectives d'érosion à court, moyen et long terme	20
4.2. L'agrégation des informations issues des plans de gestion du littoral nourrit un dispositif extensif d'information des acteurs locaux et nationaux.....	23
4.3. Les difficultés de mise en œuvre des stratégies et les critiques du dispositif pourraient utilement nourrir les travaux français sur l'adaptation au recul du trait de côte.....	25

1. Les États étrangers étudiés n'ont pas mis en place de droit général à l'indemnisation des effets de l'érosion côtière

1.1. La mission n'a trouvé aucun dispositif général d'indemnisation des dommages dus à l'érosion, ou de rachat de biens menacés, bien que des revendications pour la mise en place de tels dispositifs existent

1.1.1. La défense contre la mer est, hormis les cas de submersions marines, considérée comme relevant de la responsabilité des riverains et des collectivités littorales

La mission s'est intéressée aux modalités de prise en charge de l'aléa d'érosion côtière dans des pays soumis à l'érosion à des degrés divers avec des cultures politiques et d'intervention publique différentes. Selon les États et la disponibilité des informations, le niveau d'approfondissement de l'analyse a varié, comme l'indique le tableau 1.

Tableau 1 : Répartition des États étudiés par niveau d'approfondissement

Analyse approfondie de la réglementation et des politiques publiques	Étude de la réglementation et des politiques de gestion du trait de côte	Analyse d'exemples de projets d'adaptation du littoral et de travaux scientifiques et techniques
Royaume-Uni États-Unis Pays-Bas Espagne Canada (Québec) Australie	Danemark Allemagne Italie Finlande	Sénégal Chine Japon Sri-Lanka Portugal Roumanie

Source : Mission.

Dans l'ensemble des pays étudiés, aucun dispositif général d'indemnisation dédié à l'érosion côtière n'a été identifié.

Le principe généralement appliqué est similaire à celui de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais¹ : sauf si les mesures de défense contre la mer sont jugées d'intérêt général, **il appartient aux propriétaires de terrains et de biens situés sur le littoral de mettre en œuvre les mesures de défense contre la mer**, dans le respect d'éventuelles sujétions d'utilité publique².

¹ « Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics. »

² En particulier, l'ensemble des États européens étudiés et les États-Unis prévoient un droit d'accès à la mer opposable, à des degrés variés, au droit de propriété. En outre, des sujétions environnementales (protection des espaces naturels, interdiction de perturber les transports sédimentaires naturels) peuvent limiter le droit à protéger une propriété privée sur le littoral.

1.1.2. Aucun dispositif général d'indemnisation des conséquences de l'érosion du littoral n'est mis en œuvre dans les États étudiés

Hormis dans le cas de son association au risque de submersion marine et/ou d'inondation³, l'aléa d'érosion côtière n'est pas assurable dans les États étudiés, comme en France, par une assurance publique comme par une assurance privée. De même, il n'existe pas de dispositifs d'indemnisation des biens touchés par l'érosion côtière en tant que telle.

Au Royaume-Uni par exemple, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire permettant l'indemnisation des biens directement menacés ou touchés par l'érosion côtière, les propriétaires étant également, le cas échéant, responsables de la destruction des biens et de la dépollution des terrains rendus à la mer. Cette absence d'indemnisation vaut quelle que soit la politique de gestion du littoral menée par la puissance publique, y compris dans les zones non défendues ou dont la défense sera abandonnée.

L'agence de l'environnement britannique (*Environment Agency*), citée par le journal *The Guardian* le 28 décembre 2014⁴, indique qu'il « *n'est pas envisageable techniquement ou économiquement de protéger chaque foyer, aujourd'hui ou à long terme, particulièrement du fait des conséquences probables de la montée du niveau de la mer. Il n'existe pas de réglementation octroyant à droit à l'indemnisation de biens perdus ou endommagés par l'évolution du littoral* »⁵.

De même, la secrétaire en chef du Trésor britannique a rappelé le 17 juillet 2018, à l'occasion d'une réponse à une question écrite portant sur la position du ministère des finances quant à l'indemnisation des particuliers et des professionnels touchés par l'érosion côtière⁶, que la gestion de l'érosion côtière et des inondations est une compétence dévolue à chaque nation membre du Royaume-Uni. À ce titre, il n'existe pas de droit automatique⁷ à l'indemnisation des dommages dus à l'érosion du littoral ou aux submersions marines.

Cette absence de dispositifs d'indemnisation se retrouve dans l'ensemble des États de tradition juridique anglo-saxonne étudiés (Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Canada).

Dans les États européens ayant mis en place un système de couverture des catastrophes naturelles⁸, **l'érosion du littoral n'est pas prise en compte en tant que telle dans les dispositifs :**

- ◆ assurantiels publics, comme en Espagne, ou privés, comme en Allemagne ou en Italie, du fait du principe de non-assurance d'un aléa certain et progressif comme l'érosion côtière ;
- ◆ d'indemnisation, qui reposent sur la reconnaissance préalable d'un état de catastrophe naturelle ou de phénomène exceptionnel, comme le fonds des calamités **belge** ou le fonds institué par la loi d'indemnisation des dommages du 25 mai 1998 aux **Pays-Bas**. Aucune indemnisation sur le seul fondement de l'érosion du littoral n'a pu être trouvée par la mission dans les pays européens étudiés.

³ On entend ici les inondations et submersions dues à des circonstances climatiques exceptionnelles, non les dommages pouvant être dus à un défaut d'entretien ou une négligence de la part du propriétaire. Par exemple, l'assurance fédérale du risque inondation (*National flood insurance program*) aux États-Unis ne peut être mobilisée que si l'assuré a mis en œuvre les éventuelles préconisations d'immunisation au risque inondation au préalable.

⁴ « *Almost 7,000 UK properties to be sacrificed to rising seas* », in *The Guardian*, 28 décembre 2014.

⁵ Traduction par la mission.

⁶ Cf. <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-07-09/162123/>.

⁷ Traduction par la mission.

⁸ Cf. Note de législation comparée *Les systèmes d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Sénat, octobre 2017.

1.1.3. Néanmoins, dans les États les plus sensibilisés aux enjeux de l'érosion du littoral, dans le cadre plus global de l'adaptation au changement climatique, la question de l'indemnisation des conséquences de l'érosion suscite des revendications croissantes

En 2002, la Commission européenne a lancé l'étude EuroSION (présentée plus en détails au 3.1.2). Il s'agit de la première (et seule, à la date de la mission) étude sur l'érosion côtière à l'échelle de l'Union européenne. Avec un budget de 5 M€, cette étude avait pour objectifs de :

- ◆ réaliser une cartographie de l'exposition du littoral à l'érosion ;
- ◆ étudier les expériences et les bonnes pratiques des autorités locales en matière de gestion du trait de côte ;
- ◆ définir les lignes directrices pour mieux intégrer l'érosion côtières dans la prévention des risques, les études d'impact et les règles d'utilisation des sols et d'aménagement.

Parmi ses recommandations, l'étude publiée en mai 2004 recommandait « *l'élaboration et la mise en place de programmes d'indemnisation au niveau national, destinés à faciliter la relocalisation des populations côtières exposées* »⁹.

Au **Royaume-Uni**, un rapport du comité d'audit environnemental¹⁰ de la chambre des Communes de mars 2010 appelait à la mise en place de règles claires d'indemnisation des communautés gravement touchées par l'érosion. Depuis, de nombreuses associations d'habitants du littoral, des élus locaux mais aussi des organisations de défense de l'environnement ont appelé à la mise en place d'outils de compensation permettant à la fois de réparer le préjudice subi par les propriétaires et de rendre les projets de renaturation et de relocalisation d'enjeux plus acceptables.

1.2. Néanmoins, des aides peuvent exister dans le cadre du traitement des sinistres dus aux phénomènes naturels, quand la distinction entre les effets de l'érosion du littoral et des submersions marines est difficile

Les aides et dispositifs assurantiels évoqués dans cette partie concernent la prise en charge des dommages aux biens privés. L'ensemble des États examinés dispose également de financements nationaux et/ou régionaux visant à assurer la protection des enjeux d'intérêt local ou national et la protection des infrastructures et des populations en cas de catastrophe naturelle.

1.2.1. Les seuls dispositifs de compensation, financière ou autre, identifiés ne distinguent pas les effets de l'érosion côtière de ceux des submersions marines

Comme en France, avec la combinaison des dispositifs d'assurance contre les catastrophes naturelles et le recours à la solidarité nationale avec le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »), les États étudiés ont pour la plupart mis en place des dispositifs **d'indemnisation liés à des événements exceptionnels**. Il peut s'agir d'assurances publiques ou privées, de fonds d'indemnisation locaux ou nationaux, ou d'une combinaison des deux.

Aucun dispositif étudié ne mentionne explicitement l'érosion côtière, hormis au **Québec** (cf. 1.2.2).

⁹ *Vivre avec l'érosion côtière en Europe : espaces et sédiments pour un développement durable – bilans et recommandations du projet EUROSION*, Commission européenne, 10 mai 2004.

¹⁰ *Adapting to climate change, sixth report of Session 2009-2010*, House of Commons, Environmental audit committee, 16 mars 2010.

Aux **États-Unis** par exemple, la *Federal emergency management agency* (FEMA) est l'agence nationale responsable de la gestion des catastrophes naturelles et liées aux activités humaines. Cette agence est notamment responsable du programme national de gestion des inondations. À ce titre, la FEMA finance et administre un dispositif d'assurance fédérale des dommages liés aux inondations créé en 1968 (*National flood insurance program*), dont les dommages liés aux submersions marines et aux inondations liées à l'érosion du littoral.

En pratique, la FEMA **subventionne des contrats d'assurance** d'assureurs privés prenant expressément en charge le risque d'inondation. En contrepartie, l'agence exige des assurés qu'ils respectent un cahier des charges de normes de construction du bâti. Il s'agit de promouvoir, en zone inondable, des constructions résilientes. Fin 2017, environ cinq millions de foyers étaient couverts par cette assurance, en majorité au Texas et en Floride, deux États particulièrement exposés.

Ce dispositif suscite une controverse parmi les experts. Certains dénoncent le fait qu'une assurance incite certains habitants à demeurer dans des zones à risque, et donc à se mettre en danger à un coût potentiellement important pour la collectivité. D'autres indiquent que l'amélioration du bâti permet de limiter le coût de chaque inondation pour les assureurs, résultant en un coût global des sinistres inférieur pour la collectivité.

En outre, les dommages liés à l'érosion côtière ne sont susceptibles d'être couverts que s'ils sont associés à des vagues ou des courants dépassant les niveaux saisonniers anticipés. **L'érosion graduelle de fait de phénomènes naturels normaux n'est explicitement pas couverte par cette assurance¹¹.**

En **Espagne**, l'assurance des catastrophes naturelles est gérée par une entreprise publique, le *Consortio de compensación de seguros*. Cette assurance obligatoire couvre les dommages liés aux submersions marines, y compris l'érosion du fait d'évènements climatiques exceptionnels, mais **ne couvre pas l'érosion progressive**.

Au **Danemark**, une assurance nationale couvre depuis 1990 les dommages liés aux inondations côtières, mais pas l'érosion seule.

Des aides directes peuvent également être sollicitées dans les cas d'érosion due à des évènements climatiques exceptionnels :

- ◆ aux **État-Unis**, la section 165 du code des impôts (*Internal revenue code*) permet, en cas de catastrophe naturelle, d'obtenir des réductions d'impôts en déclarant les pertes subies sur leur déclaration de revenus ;
- ◆ aux **Pays-Bas**, les inondations exceptionnelles sont couvertes par un fonds national d'indemnisation créé en 1998. Il ne couvre pas les dommages liés à l'érosion naturelle du littoral, mais peut couvrir l'action combinée de l'érosion et de la submersion marine.

1.2.2. Au Québec, le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles prévoit l'indemnisation des dommages liés à l'érosion côtière, avec des critères très restrictifs

Comme dans les autres États étudiés, le risque d'érosion n'est pas assurable en tant que tel au **Canada**, et il n'existe pas de fonds dédié à l'indemnisation des particuliers ou des professionnels subissant des dommages.

¹¹ Cf. *NFIP flood insurance manual, Appendix A*, p. 12.

https://www.fema.gov/media-library-data/1538670861989-81423feb161c06426ac157a409123f3d/app-a_policy_508_oct2018.pdf.

Annexe I

La province du **Québec** a cependant mis en place un dispositif d'aide limité en montant et ciblé sur les sinistres imminents¹². L'indemnisation des biens par le ministère de la sécurité publique québécois peut être déclenchée lorsque **deux conditions cumulatives** sont réunies¹³ :

- ◆ une catastrophe naturelle s'est produite, ou il existe un risque imminent de sinistre ;
- ◆ la situation pose un danger sérieux pour la sécurité des personnes et pour l'intégrité de leurs biens essentiels ou d'infrastructures publiques.

Contrairement au fonds de prévention des risques naturels majeurs français, l'érosion des berges (littoral et rivières) est explicitement comprise dans les sinistres pouvant donner lieu à indemnisation.

Pour les particuliers, **ce fonds intervient en complément des assurances privées** (il ne couvre pas les dommages liés à un risque assurable), et porte notamment sur :

- ◆ la réalisation d'ouvrages de protection d'une résidence principale, y compris de défense contre la mer, dans la limite de 5 000 dollars canadiens (CAD), soit environ 3 300 € ;
- ◆ l'indemnisation des dommages à la résidence principale et à son chemin d'accès, ou le financement du déplacement de la résidence principale sur un même terrain ou sur un autre terrain, dans la limite de 200 000 CAD (environ 132 000 €) ;
- ◆ si le propriétaire accepte de céder son bien pour la somme forfaitaire de 1 CAD à la municipalité, celui-ci bénéficie d'une **aide correspondant à la valeur du terrain estimée par la municipalité au moment du sinistre, c'est-à-dire en tenant compte du risque**, et ne pouvant dépasser 250 000 CAD (environ 165 000 €) ;
- ◆ pour les biens professionnels, les aides de 200 000 CAD et 250 000 CAD sont portées respectivement à 265 000 CAD et 325 000 CAD (environ 175 000 € et 215 000 €).

Les résidences secondaires sont explicitement exclues du champ de ce programme d'aide.

Le financement du recul des habitations par la solidarité nationale n'est ainsi envisagé qu'en cas de sinistre imminent, et non dans le cadre d'une stratégie anticipée d'adaptation à l'érosion du littoral. En l'absence d'outils stratégiques de relocalisation, toute action préventive de déplacement des biens devrait passer par une procédure d'expropriation financièrement et politiquement coûteuse (les municipalités québécoises ne disposent pas du droit de préemption).

¹² Cf. décret n° 1165-2014 du 17 décembre 2014, in Lucile Mineo-Kleiner, *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, université de Bretagne occidentale, Brest, 2017.

¹³ Cf. <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/aide-financiere-sinistres-2018.html>.

2. Les politiques de gestion du trait de côte et de l'aléa d'érosion différent selon la culture juridique des États, le niveau de connaissance des acteurs publics et privés et l'exposition aux risques côtiers

2.1. Les États étudiés ont, sauf dans le cas de la Finlande, défini un domaine public maritime s'étendant, à des degrés divers, au rivage, qui justifie la restriction des droits des propriétaires littoraux

2.1.1. Dans les États de *common law*, la protection du domaine public maritime est une servitude d'utilité publique datant du XIV^e siècle

Dans les États étudiés dont le droit émane de la *common law* britannique, quatre principes juridiques régissent l'utilisation et l'occupation du littoral et des berges de lacs ou de rivières, par ordre d'importance :

- ◆ une définition générale du domaine public maritime comme la limite des hautes eaux, la définition de celle-ci pouvant varier selon les États ;
- ◆ un droit d'accès public au littoral, pouvant être encadré ;
- ◆ la règle de l'accrétion qui fait évoluer la limite du domaine public selon les épisodes d'érosion et d'accrétion du littoral, sans droit à compensation, sous réserve que :
 - l'évolution ait lieu progressivement, ce qui explique par exemple que des dégâts importants dus à une tempête puissent donner droit à indemnisation¹⁴ ;
 - que l'évolution soit due à un phénomène naturel ;
- ◆ un droit d'exploitation de l'eau et du rivage pour les propriétaires littoraux (droits « ripariens »), incluant le droit de se protéger contre l'érosion, dans le respect des droits des autres propriétaires et de l'intérêt général.

La doctrine de l'accrétion, définie en Angleterre au XIV^e siècle pour trancher les litiges portant sur la propriété de terres submergées ou découvertes par la mer, entraîne l'intégration au domaine public de toutes les terres submergées du fait de processus naturels. En l'absence de décision d'une personne privée ou publique privant un propriétaire d'une partie de son bien, l'érosion progressive d'une propriété n'entraîne aucun droit à indemnisation.

Ainsi, dans les États ayant une tradition de *common law*, le droit de propriété des espaces littoraux est encadré, comme en France depuis 1976¹⁵, par la combinaison d'un droit d'accès public au rivage et de l'absence de propriété privée des étendues d'eau (hors étendues d'eau fermées non ouvertes à la navigation).

Par exemple, il n'existe pas aux **États-Unis** de politique unifiée de gestion du trait de côte ou de l'érosion du littoral. La compétence de gestion du littoral est partagée entre les États fédérés, les comtés et les municipalités : les États décident de la délimitation du domaine public côtier, les comtés et municipalités sont responsables des politiques locales de protection des biens et de gestion du trait de côte.

¹⁴ Cf. <https://www.northernstar.com.au/news/no-legal-grounds-for-land-lost-to-seas-phd/2218298/>.

¹⁵ La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme institue une servitude de passage de trois mètres à partir de la limite des hautes eaux sur l'ensemble du littoral français.

Annexe I

Au niveau fédéral, la jurisprudence de la Cour suprême assure la définition minimale du domaine public maritime (*public trust doctrine*) : il s'agit de la ligne moyenne de la marée haute. Cette définition est considérablement plus restrictive qu'en France, où le domaine public maritime inclut à la fois l'intégralité de l'estran, le lais et relais de mer¹⁶. Ainsi, le principe de libre accès à la mer ne peut trouver à s'exercer qu'à marée basse aux États-Unis.

Par conséquent, certains États ont adopté une définition plus large du domaine public maritime. Par exemple, la Californie définit le domaine public maritime, où l'accès doit être libre et garanti, comme l'intégralité de l'espace jusqu'au pied du cordon dunaire. Le Texas, avec le *Open beaches Act* de 1959, fut le premier État à définir l'ensemble de la zone située entre la ligne de végétation et la mer comme faisant partie du domaine public de l'État et pouvant être utilisé librement par le public. Cette loi impliqua notamment la destruction de clôtures, d'aménagements nautiques et dans certains cas de bâtiments entiers. Si les tentatives de transposer cette législation au niveau national ont échoué, le Texas, directement concerné par le recul du trait de côte reste un État actif en matière de réglementation de l'usage du littoral, comme l'illustre l'encadré 1.

Encadré 1 : Au Texas, la définition jurisprudentielle des servitudes de passage permet aux propriétaires littoraux d'anticiper le recul du trait de côte

Les États-Unis ne disposent pas d'un équivalent juridique de la bande d'inconstructibilité des 100 mètres prévue par la loi *Littoral*¹⁷, seul le domaine public maritime et côtier étant considéré comme inconstructible.

Le Texas a adopté une approche différente, qui combine liberté d'accès au domaine public maritime et prise en compte du caractère évolutif du trait de côte. Dans sa décision *Feinman c. État du Texas* de 1986, la cour d'appel du Texas a défini l'accès à la mer et à la plage comme une sujétion permanente s'imposant aux riverains du domaine public maritime, tout en interdisant tout ouvrage de protection ayant pour conséquence, immédiatement ou à terme, la disparition de la plage ou de l'accès à celle-ci. Cela signifie que l'avancée du trait de côte entraîne une diminution progressive, et anticipable, des propriétés côtières, les bâtiments devant être abandonnés, sans compensation, quand ceux-ci empiètent sur la servitude de passage garantie à la population. Suivant cette doctrine, des propriétaires ont pu être empêchés de réparer les dommages causés par une submersion marine, ou ont été obligés d'abandonner leur bien quand l'érosion a entraîné l'avancée d'une partie de celui-ci au-delà de la ligne de végétation.

Cette doctrine présente l'avantage d'être connue des propriétaires littoraux (hors événement climatique majeur) longtemps avant l'échéance de la perte de propriété, et de garantir l'intérêt de la majorité (droit à un accès continu au littoral) au détriment de l'intérêt que peuvent avoir les propriétaires littoraux à défendre leur bien, y compris aux détriments du reste de la population.

Source : Mission.

2.1.2. D'autres États ont adopté une définition législative du domaine public maritime, sans nécessairement encadrer fermement l'occupation du littoral

L'**Espagne** et l'**Italie** ont adopté une définition du domaine public maritime et des règles d'occupation du littoral qui n'ont que faiblement permis de maîtriser l'urbanisation du trait de côte.

¹⁶ L'estran est la partie du littoral située entre les limites extrêmes de la marée haute et de la marée basse. Les lais de mer sont les terres nouvelles formées par dépôts d'alluvions sur le rivage, et les relais de mer sont les terrains qui émergent lorsque la mer se retire. Le domaine public maritime évolue donc symétriquement aux évolutions naturelles du littoral.

¹⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Annexe I

En Espagne, la constitution de 1978 et la loi Littoral du 28 juillet 1988 prévoyaient l'établissement de plusieurs servitudes visant à limiter l'aménagement du littoral¹⁸ :

- ◆ les plages, les dunes, les falaises et l'estran font partie du domaine public maritime ;
- ◆ une servitude de protection de 100 mètres à partir de la limite du domaine public maritime en zone non urbanisée, et de 20 mètres en zone urbanisée, où les utilisations résidentielles et hôtelières sont interdites, mais pas la construction de commerces ou de parkings. Les constructions réalisées avant la définition de cette servitude peuvent être maintenues ;
- ◆ une servitude de transit de 6 mètres, comprise dans la servitude de protection, dans laquelle aucune installation permanente n'est autorisée, mais des concessions sont possibles ;
- ◆ une servitude d'accès à la mer devant permettre l'accès gratuit au rivage tous les 200 mètres pour les piétons et tous les 500 mètres pour les véhicules.

Les dispositions de la loi de 1988 ne concernaient cependant que les plans d'aménagements postérieurs à sa promulgation. Celle-ci ayant été annoncée en 1985, de nombreuses communes littorales ont revu avant 1988 leur plan d'aménagement urbain pour autoriser la construction dans les futures zones de protection, limitant la portée de la loi.

Avec l'extension du domaine public maritime, les propriétaires se trouvant dans le domaine public ont perdu leur titre de propriété au profit d'une concession de 30 ans renouvelable, l'article 6 de la loi du 28 juillet 1988 précise cependant que ces occupants n'ont pas le droit de procéder à des travaux de défense contre la mer ou d'amélioration du bâti.

Ces dispositions ont été considérablement assouplies par une loi du 29 mai 2013 qui :

- ◆ réduit l'étendue de la servitude de protection à 20 mètres, régularisant *de facto* la situation des immeubles construits illégalement entre 20 mètres et 100 mètres ;
- ◆ étend la durée des concessions d'occupation du domaine public maritime à 75 ans.

Cette situation de faible protection du littoral s'accompagne de l'absence d'une stratégie nationale de gestion intégrée de la zone côtière, et d'une préférence pour les techniques de rechargement de plage. En 2012, l'**Espagne** utilisait ainsi autant de sable pour le rechargement de ses plages (10 millions de m³) que la France, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne réunis¹⁹.

En **Italie**, des travaux ont été engagées en 2016 pour définir une stratégie nationale de gestion du trait de côte. Ces travaux n'étaient pas achevés à la date de la mission. Comme en Espagne, l'urbanisation parfois illégale du littoral a augmenté considérablement les enjeux menacés à court, moyen et long terme par l'érosion et les submersions marines. En outre, la loi de finances pour 2006²⁰ a autorisé l'octroi de concessions sur le domaine public maritime pour la construction d'établissements touristiques « d'intérêt national » employant au moins 250 salariés.

En **Finlande**²¹, la notion de domaine public n'existe pas en droit, et l'intégralité du littoral est privée. Cependant, il est interdit de construire dans les zones proches du rivage sans un permis dérogatoire, les projets d'aménagement devant prendre en compte les besoins de l'environnement et le droit de tous d'accéder au rivage.

¹⁸ Cf. Francisco José Torres Alfósea, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne, un bilan mitigé », in *Méditerranée*, 115-2010, p. 9-19.

¹⁹ in Enzo Pranzini, Allan Williams (dir.), *Coastal erosion and protection in Europe*, 2013, Routledge, Oxon, p. 254-274.

²⁰ *Legge Finanziaria per il 2006*, parties 583 à 588.

²¹ Erkki J. Hollo, « Zones côtières : la situation en Finlande », in *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, hors-série 5, mai 2019.

2.2. Plusieurs États ont mis en place des structures partenariales entre administrations, universités et entreprise, et engagé des investissements importants pour maintenir la défense contre la mer, mais aussi accompagner l'adaptation des littoraux

2.2.1. Plusieurs États ont mis en place des structures associant autorités publiques, chercheurs et techniciens, afin de soutenir les acteurs locaux souhaitant mettre en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique et réaliser l'analyse économique de ces politiques

Un des enjeux identifiés pour la gestion du trait de côte est la difficulté à concilier les enjeux politiques, les connaissances scientifiques et les capacités de financement des actions. Pour aider à la diffusion d'informations et accompagner au mieux les porteurs de projets de recomposition du littoral (souvent des collectivités locales), des autorités nationales ou régionales se sont associées à des bureaux d'études et à des laboratoires universitaires publics ou privés. Plusieurs exemples figurent ci-dessous.

Le gouvernement **australien** a publié un guide d'aide²² à la décision relatif à l'adaptation à l'évolution du trait de côte, à destination des autorités locales. Ce guide est constitué de six parties, représentant chaque étape d'une stratégie de gestion du trait de côte :

- ◆ identifier les enjeux et les objectifs de la stratégie ;
- ◆ évaluer les risques à court, moyen et long terme ;
- ◆ identifier et évaluer les options de gestion du trait de côte ;
- ◆ préparer et adopter la stratégie ;
- ◆ mettre en œuvre les actions ;
- ◆ évaluer l'efficacité de la stratégie.

Ce guide d'aide à la décision est accompagné de fascicules thématiques portant sur l'ensemble des enjeux liés à l'évolution du trait de côte : scientifiques, juridiques, politiques, économiques et techniques, en mettant notamment l'accent sur le financement des actions d'adaptation et la mobilisation des intéressés dans la démarche. Il propose également des études de cas de projets d'adaptation du littoral au changement climatique.

Cette démarche est portée par un laboratoire de l'université de Brisbane et financée par le ministère de l'environnement et de l'énergie.

Au **Royaume-Uni**, l'agence de l'environnement (*Environment Agency*), compétente à la fois en matière de prévention des inondations et de lutte contre l'érosion du littoral depuis 2007, met, outre des financements, des ressources à disposition des particuliers et des autorités locales. En Angleterre et au Pays-de-Galles, les sept groupes côtiers (*coastal groups*) réunissent l'ensemble des partenaires de la gestion du littoral afin de définir les axes stratégiques de la gestion du littoral. Fondés dans les années 1980, ces groupes conçus comme des instances d'échanges stratégiques, politiques et techniques regroupent, sur la base du volontariat :

- ◆ les collectivités littorales ;
- ◆ l'agence de l'environnement ;
- ◆ les autorités portuaires ;
- ◆ les structures de protection de la nature et du patrimoine ;
- ◆ des centres de recherche et d'ingénierie.

²² Cf. <https://coastadapt.com.au/coastal-climate-adaptation-decision-support-c-cads>.

Annexe I

Aux **États-Unis**, la FEMA a publié en août 2011, en collaboration avec des associations et des bureaux d'études, un guide gratuit²³ d'aide à la construction en zone côtière, incluant un chapitre sur l'adaptation du bâti à l'érosion côtière progressive ou due à des événements climatiques importants.

Aux **Pays Bas**, la fondation Ecoshape, fondée en 2008, pilote un programme partenarial public privé destiné à promouvoir de travaux d'ingénierie hydraulique, dont la défense contre la mer, à partir de matériaux naturels et dans le respect des dynamiques naturelles. Elle associe ingénieurs, chercheurs et acteurs publics pour définir des solutions douces de protection des côtes, comme des dispositifs innovants de rechargement de plage²⁴.

Au **Québec**, le consortium Ouranos²⁵ est un organisme à but non lucratif qui anime un réseau pluridisciplinaire autour des enjeux du changement climatique. Il rassemble notamment les principales autorités provinciales, les acteurs du secteur de l'énergie et des centres de recherche universitaires. S'agissant de l'érosion du littoral, ce consortium a par exemple publié en mars 2016 un rapport intitulé *Analyses coûts-avantages des options d'adaptation en zone côtière au Québec et dans les provinces atlantiques* (cf. encadré 2). **Ce rapport, dont la méthode et typologie de côte pourrait utilement être réutilisée en France dans le cadre de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte ou de projets de recomposition spatiale du littoral**, présente deux conclusions principales :

- ◆ la décision la plus avantageuse pour la collectivité dépend directement des caractéristiques spécifiques des sites et justifie une analyse approfondie au niveau local ;
- ◆ une intervention sur le littoral n'est économiquement justifiée que pour 41 % des sites étudiés. Seuls 17 sites sur les 46 examinés présentent un avantage net à intervenir.

Encadré 2 : Un exemple de travail collaboratif public/privé : l'analyse coûts-avantages des options de gestion du littoral au Québec et dans les provinces de l'Atlantique du Canada

Le rapport *Analyses coûts-avantages des options d'adaptation en zone côtière au Québec et dans les provinces atlantiques*²⁶ étudie la viabilité de différentes options de gestion du trait de côte (non-intervention, maintien ou création d'ouvrages de protection lourds ou légers, relocalisation stratégique, immunisation des constructions) à partir de 11 études de cas totalisant 46 segments du littoral du Québec et des provinces de l'Atlantique, en identifiant l'option la plus rentable économiquement.

Ce travail a pris en compte, sur une durée de 50 ans et avec un taux d'actualisation de 4 %, les coûts et avantages suivants :

²³ Cf. https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1510-20490-1986/fema55_volii_combined_rev.pdf.

²⁴ Voir par exemple <https://www.ecoshape.org/en/projects/naturecoast/>.

²⁵ Cf. <https://www.ouranos.ca/>.

²⁶ Cf. https://www.ouranos.ca/publication-scientifique/Rapport-Synth%C3%A8se_Atl-Qc.pdf.

Annexe I

Type ou source de coût et avantage	Coûts provenant d'impacts négatifs	Avantages provenant d'impacts positifs	
Liés à l'érosion	Perte de terrains		
	Perte totale ou partielle de bâtiments résidentiels ou commerciaux		
	Perte ou dommages aux infrastructures publiques		
	Évacuation d'urgence		
Liés à la submersion	Dommages aux terrains		
	Dommages aux bâtiments résidentiels ou commerciaux		
	Dommages aux infrastructures publiques		
	Évacuation d'urgence		
	Nettoyage de débris		
	Congestion routière ou détour		
Économiques	Diminution de la valeur économique des terrains		
	Pertes de marchandises et de revenus commerciaux		
	Pertes de revenus touristiques		
	Diminution de la valeur économique des terrains	Gain de revenus touristiques	
Environnementaux	Perte d'habitats naturels	Amélioration de sites pour la fraie des poissons	
	Perte de sites pour la fraie des poissons		
Sociaux	Perte de vue sur la mer	Amélioration de l'usage récréatif du littoral	
	Perte d'accès à la mer		
	Détérioration de l'usage récréatif du littoral	Amélioration de la qualité de vie (sécurité)	
	Diminution de la qualité de vie (anxiété, insécurité, etc.)		
	Détérioration du paysage	Amélioration du paysage	
	Détérioration du patrimoine historique et culturel		
	Coût inclus par Atlantique + Québec	Coût inclus par Québec seulement	Avantage inclus par Québec seulement

L'analyse coûts-avantages a permis de définir une typologie de côtes, selon la comparaison en termes de valeur actuelle nette (VAN) des différentes options, avec les cinq niveaux d'intérêt à intervenir suivants :

- la non-intervention n'est pas envisageable, du fait d'enjeux industriels, touristiques, d'infrastructures de transport trop importants ;
- il existe un avantage net à intervenir, par la protection, l'immunisation ou la relocalisation. Pour les côtes basses abritant des enjeux importants, la protection douce apparaît comme la solution la plus avantageuse ;
- faible avantage à intervenir, généralement du fait de la présence d'un enjeu à risque (bâtiment commercial, terres agricoles, etc.) ;
- avantage indéterminé (VAN de l'intervention et de la non-intervention similaires). Dans ce cas la non-intervention est privilégiée du fait de la faiblesse des enjeux à protéger. Il s'agit par exemple de zones menacés par l'érosion côtière à long terme ;
- aucun avantage économique à intervenir, notamment lorsque que le coût d'une relocalisation ou de maintien des protections est supérieur à la valeur des enjeux menacés.

Source : Ouranos, Analyses coûts-avantages des options d'adaptation en zone côtière au Québec et dans les provinces atlantiques.

2.2.2. Dans les États étudiés, la grande majorité de la dépense publique relative à la gestion du trait de côte porte sur l'amélioration des ouvrages de défense contre la mer, y compris en adaptant les stratégies de défense pour les rendre plus soutenables

Si aucun État étudié n'a mis en place de dispositif d'indemnisation dédié à l'érosion progressive du littoral, les États les plus concernés par l'érosion et le risque de submersion consacrent des ressources à la gestion des inondations et de l'érosion, en particulier pour l'entretien des systèmes de protection.

Par exemple :

- ◆ le gouvernement central du **Royaume-Uni** a consacré en 2018²⁷, d'après le ministère de l'environnement, 869 M£ (environ 1, Md€) à la gestion des risques d'érosion et d'inondation (soit une hausse de 33 % en 10 ans, en tenant compte de l'inflation), dont 142 M£ (environ 165 M€) pour la lutte contre l'érosion côtière et les submersions marines. Ce montant ne comprend pas les dépenses engagées par les collectivités locales, principales responsables du financement des politiques de gestion du littoral ;
- ◆ le budget 2019 du **Danemark** prévoit une enveloppe de 1,1 milliard de couronnes (environ 147 M€) consacrée à la protection des côtes vulnérables entre 2019 et 2024²⁸. Il s'agit d'un doublement de l'effort de l'État par rapport à la période 2014-2018. Si au Danemark les propriétaires sont en principe responsables de la protection de leur bien, l'État finance historiquement des défenses sur la côte ouest du Danemark (Jutland, nord de la mer de Wadden), la plus vulnérables à l'érosion ;
- ◆ au **Pays-Bas**, le plan *Delta* 2015 adopté le 16 septembre 2014 prévoit une enveloppe de 20 Md€ sur 30 ans. Ce plan prévoit notamment le renforcement de 200 digues, afin d'amener l'ensemble des terrains protégés à une protection correspond à un risque de décès de 1/100 000²⁹ au maximum en 2050. Le plan prévoit également l'adaptation du bâti et de l'aménagement du territoire au changement climatique, notamment par la relocalisation d'enjeux stratégique et le maintien des programmes existants de rechargement de plages ;
- ◆ au **Japon**, les caractéristiques géographiques du pays et la densité d'occupation de la majorité des zones côtières rend tout projet de recomposition spatiale particulièrement complexe. L'exposition d'une partie importante des côtes au risque de tsunami justifie également un investissement public fort dans la défense contre la mer. Après le tremblement de terre et le tsunami du 11 mars 2011, le gouvernement japonais a supervisé la construction de 395 km de mur de défense sur la côte nord-est du pays, pour un coût d'environ 11,3 Md€. En parallèle, le ministère de l'environnement japonais a investi environ 350 M¥ (environ 2,76 M€) pour étudier l'adaptation des défenses côtières au changement climatique. En particulier, une étude a estimé qu'en cas de montée du niveau de la mer de 0,3 mètre, 47 % des plages japonaises seraient perdues, ce taux montant à 91 % en cas de hausse de 0,8 mètre³⁰.

²⁷ Cf.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/747328/Funding_for_flood_and_Coastal_Erosion_in_England_Oct_2018.pdf.

²⁸ Cf. <http://cphpost.dk/news/billion-kroner-pot-to-secure-denmarks-coastal-areas.html>.

²⁹ Cela signifie qu'une personne vivant en zone protégée aurait chaque année au plus 1 chance sur 100 000 de mourir du fait d'une inondation ou d'une submersion marine.

³⁰ Keiko Udo, Yuriko Takeda, « Projections of future beach loss in Japan due to sea level rise and uncertainties in projected beach loss », in *Coastal engineering journal*, vol. 59, 2017 p. 1-16.

L'amélioration des modes de défense du littoral se traduit également par des démarches d'adaptation laissant davantage de place à la mer (cf. 3.1.1). **Dans des États dépendants de leur protection contre la mer, comme les Pays-Bas ou le Japon**, le dualisme entre protection et adaptation des modes d'occupation n'a que peu de sens, les enjeux sociaux et économiques à protéger étant dans la grande majorité des cas largement supérieurs au coût de la protection.

3. Les exemples de recomposition spatiale sont rares et concernent des enjeux limités, la défense contre la mer ou le repli de zones sans enjeux restant les solutions largement majoritaires

3.1. Les travaux examinés par la mission accordent une place importante à l'amélioration de la connaissance de l'aléa et à l'adaptation des modes de protection

3.1.1. Si la défense « dure » des zones à enjeux forts ou moyens, le repli face à la mer est une solution pratiquée pour améliorer la résilience des territoires, en particulier en Europe du nord

La technique de repli face à la mer a été expérimentée en Europe du Nord et en Amérique du Nord. Elle consiste en la destruction des défenses contre la mer de premier rang, afin de laisser volontairement la mer envahir des terres, souvent préalablement gagnées sur la mer (polders). Cette méthode a plusieurs avantages :

- ◆ si elle n'implique pas la construction d'une nouvelle ligne de défense, elle peut être peu coûteuse ;
- ◆ elle permet de restaurer des dynamiques naturelles du littoral dans la zone ;
- ◆ les zones regagnées sur la mer peuvent être valorisées pour le tourisme ou l'exploitation de prés salés.

Elle est cependant difficile à mettre en œuvre dans les zones habitées ou comportant des infrastructures, et peut être coûteuse si elle implique la construction de nouvelles lignes de défense (le coût du repli a été estimé à 85 000 € par hectare pour les projets britanniques réalisés entre 1990 et 2010)³¹.

Par exemple, entre 1991 et 2003³² :

- ◆ dix projets de repli face à la mer ont été réalisés en **Angleterre**, dont six dans des estuaires. Ces projets représentent environ 340 ha (soit 3,4 km²) laissés à la mer, à fin de protection du littoral et de conservation de la nature ;
- ◆ quatorze projets de dépolderisation ont été menés dans le nord de l'**Allemagne** (mer du Nord et mer Baltique), pour un total d'environ 1 690 ha (soit 16,9 km²).

³¹ Cf.

<https://www.climatetechwiki.org/content/managed-realignment#Opportunities%20for%20implementation>.

³² Susanne Rupp-Armstrong, Robert J. Nicholls, « *Coastal and estuarine retreat, a comparison of the application of managed realignment in England and Germany* », in *Journal of coastal research*, vol. 23, n° 6, décembre 2007, p. 1418-1430.

Annexe I

Au **Danemark**, Gyldensteen Strand est un polder situé sur l'île de Fionie, gagné sur la mer entre 1780 et 1870 et constitué de terres agricoles. En 2011, une fondation de défense de l'environnement, le *Aage V. Jensens Naturfond*, a acheté 611 ha du polder pour le renaturer et le rendre partiellement à la mer. Il s'agit du premier projet de dépolderisation mené au Danemark, dans un double objectif d'adaptation du littoral à l'érosion et au changement climatique et de valorisation écologique des espaces. Les travaux, achevés en 2014, ont permis, après la destruction des digues protégeant le polder, la création d'une lagune de 214 ha et d'un lac d'eau douce de 144 ha.

Aucun des projets cités *supra* n'impliquait le déplacement d'habitations ou d'infrastructures.

L'Europe du nord, particulièrement touchée par l'érosion en mer du Nord, a également développé des outils de coopération internationale et d'échanges de bonnes pratiques, comme l'illustre l'encadré 3.

Encadré 3 : Un exemple de coopération internationale sur le repli face à la mer et l'adaptation des protections, le projet INTERREG *Building with Nature*

Le fonds européen de développement régional (FEDER) finance depuis 2015, dans le cadre du programme INTERREG III consacré à la mer du Nord, le projet *Building with Nature*, qui vise à élaborer et diffuser des stratégies et des actions d'adaptation au changement climatiques dans les zones côtières et les bassins fluviaux sources d'inondations.

Cette initiative, pilotée par la fondation néerlandaise Ecoshape associe les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, la Suède et l'Écosse. Il consiste notamment en sept projets expérimentaux sur des sites côtiers menacés par l'érosion ou les submersions marines :

- comparaison de techniques de rechargement de plages aux Pays-Bas et au Danemark ;
- définition de la stratégie de protection des îles de Langeoog et Norderney en Allemagne ;
- protection douce de la plage de Sylt en Allemagne ;
- étude de relocalisation d'enjeux sur le littoral suédois ;
- programme d'engraisement de plages à Oostende en Belgique ;
- gestion des apports sédimentaires des îles de la mer de Wadden aux Pays-Bas ;
- étude sur l'amélioration des digues aux Pays-Bas.

La carte ci-dessous présente les sites d'études retenus dans le cadre du programme³³.



Source : Projet INTERREG Building with nature, Ecoshape.

³³ Cf. <https://northsearegion.eu/building-with-nature/living-laboratories/>.

3.1.2. En 2004, l'étude Eurosion, seule étude du phénomène d'érosion côtière à l'échelle de l'Union européenne, a défini les contours d'une politique de gestion de l'aléa d'érosion

L'étude **Eurosion**, menée entre 2002 et 2004 a notamment mené à la production d'une carte de l'érosion littorale dans **l'Union européenne**, rendue obsolète depuis par des méthodes plus précises de mesure de l'érosion, et des recommandations en termes de bonnes pratiques et de politiques publiques liées à la gestion de l'érosion.

En particulier, l'étude a identifié quatre axes pouvant être adaptés à l'ensemble des politiques nationales et locales de gestion du trait de côte.

En premier lieu, il s'agit de restaurer la balance sédimentaire et laisser de l'espace aux processus naturels :

- ◆ en identifiant les sédiments comme une ressources stratégiques ;
- ◆ en protégeant les réserves de sédiments ;
 - qui font tampon entre terre et mer (dunes, lagunes,) ;
 - qui permettent une adaptation à la montée du niveau marin (bassins fluviaux, estuaires, etc.), par exemple en évitant le dragage ;
 - qui permettent de compenser les pertes dues aux activités humaines ;
- ◆ en définissant les cellules hydro-sédimentaires et en mettant en œuvre des stratégies de gestion des sédiments.

En second lieu, intégrer l'aléa d'érosion et les coûts afférents dans les décisions de planification et les investissements, c'est-à-dire :

- ◆ systématiser les évaluations environnementales des projets d'aménagement et d'investissement ;
- ◆ définir des dispositifs d'indemnisation au niveau national pour aider à la relocalisation, financés totalement ou partiellement par les responsables de l'érosion ;
- ◆ définir des instruments assurantiels prenant en compte l'érosion, par l'extension des assurances inondations, et utiliser les primes d'assurance pour décourager l'installation en zone à risques ;
- ◆ informer les parties prenantes et éviter l'étalement urbain ;
- ◆ évaluer l'aléa d'érosion en tenant compte de son impact sur le risque de submersion marine.

En troisième lieu, définir des stratégies d'action claires :

- ◆ définissant des objectifs et des plans d'actions à court, moyen et long terme ;
- ◆ fondées sur des analyses coûts-bénéfices comparées à l'option de l'inaction face à la mer ;
- ◆ proposant des outils financiers et techniques adaptés et soutenables, en particulier pour les actions de relocalisation et de repli ;
- ◆ et précisant les modalités de participation des intéressés et d'évaluation des actions.

Enfin, l'étude indique qu'il est essentiel de renforcer la connaissance fondant les politiques de gestion de l'érosion :

- ◆ en proposant des jeux de données standardisés en niveau européen, permettant de comparer les situations ;
- ◆ en mettant en place une stratégie de diffusion large et transparente de l'information ;
- ◆ en proposant un système européen d'évaluation de l'exposition des côtes à l'érosion.

3.2. Si le recul face à la mer est une solution de plus en plus mise en œuvre dans les zones inhabitées, les exemples de relocalisations d'enjeux menacés par l'érosion sont rares

La mission a examiné des exemples de projets de relocalisation d'enjeux (habitations, commerces, infrastructures, etc.) menacés par l'érosion. Plusieurs points communs ont été identifiés :

- ◆ ces projets constituent une exception par rapport aux projets de défense contre la mer. Ils ont le plus souvent été envisagés suite à un ou plusieurs événements climatiques exceptionnels, ayant fait comprendre la réalité de l'exposition à l'érosion ;
- ◆ les projets concernent majoritairement des enjeux limités à quelques dizaines de biens, les enjeux importants restant protégés ;
- ◆ les projets se sont heurtés à des difficultés liées ;
 - à la perte de valeur des biens en l'absence de protection ;
 - à l'absence de dispositifs de compensation incitatifs pour les pertes liées à l'érosion et les coûts de relocalisation ;
 - à la faible association des intéressés à l'élaboration des projets.

3.2.1. Les projets de recomposition spatiale qui renoncent à la protection se heurtent à l'opposition des propriétaires dont les biens se déprécient

La combinaison de l'absence de droit à l'indemnisation des dommages et de décisions de ne pas ou plus protéger certaines zones menacées a, si l'information est suffisamment diffusée, des implications sur la valeur des biens.

Par exemple, une collectivité du sud de l'**Australie**, le *Byron Shire Council* a mis en place dès 1998 une stratégie de gestion du trait de côte tenant compte des estimations d'évolution du trait de côte à 50 ans et à 100 ans³⁴.

Cette stratégie a donné lieu, à partir de 1998, à la mise en place de règles d'urbanisme et de construction visant à garantir le recul des constructions face à la mer :

- ◆ pour des constructions pouvant être relocalisées, la relocalisation est obligatoire quand le trait de côte arrive à 20 mètres de la structure ;
- ◆ les constructions non relocalisables doivent être détruites quand le littoral arrive à 50 mètres de la structure ;
- ◆ la construction d'ouvrages de défense contre la mer est interdite.

Cette politique, très critiquée, a constitué une menace immédiate pour la valeur des biens et des terrains situées dans la zone menacée.

Du fait des enjeux financiers et de critiques importantes sur la pertinence de cette politique de repli forcé, celle-ci n'a pas été appliquée de manière uniforme, la règle des 50 mètres et des 20 mètres n'ayant pas toujours été respectée. Suite à un contentieux engagé par une association de riverains, la collectivité a autorisé en 2011 la construction d'ouvrages individuels de défense contre la mer.

Sur la côte Ouest de l'Australie, plusieurs stratégies de gestion du trait de côte³⁵ prévoyant le recul progressif de biens et des infrastructures se heurtent à l'absence de programme d'indemnisation ou d'aide à la relocalisation des résidents.

³⁴ Rhiannon J. Niven, Douglas K. Bardlsey, « *Planned retreat as a management response to coastal risk : a case study from the Fleurieu Peninsula, South Australia* », in *Regional environmental change*, vol. 13, mai 2012.

³⁵ Cf. <https://www.watoday.com.au/national/western-australia/valued-at-zero-wa-coastal-dwellers-face-financial-ruin-as-sea-rises-20180508-p4ze3z.html>.

Annexe I

Au **Royaume-Uni**, dans le cadre des mesures d'adaptation à l'érosion du littoral, le *Department for environment, food and rural affairs* (DEFRA), responsable des politiques environnementales, et la *Environment agency* (agence de l'environnement) ont publié en 2009 une étude³⁶ sur l'impact de la connaissance de l'aléa d'érosion sur les prix de l'immobilier dans les zones menacées, en particulier suite à une décision de ne plus investir dans des ouvrages de protection.

Parmi ses conclusions, cette étude indique que :

- ◆ la diffusion d'informations sur l'aléa peut entraîner une **diminution de 10 % à 25 % de la valeur des biens**, en particulier dans les marchés les moins tendus ;
- ◆ **la décision de ne plus protéger un bien peut accélérer sa dépréciation**, en réduisant sa durée de vie résiduelle, selon la confiance des acteurs économiques dans les prévisions d'érosion ;
- ◆ la publication d'informations quant à la durée de vie résiduelle **peut restreindre l'accès au crédit immobilier et au crédit hypothécaire** d'acheteurs potentiels, les banques exigeant généralement une durée de vie résiduelle du bien d'environ 60 ans.

3.2.2. Les exemples de recompositions spatiale étudiés montrent des projets à la fois limités et difficiles à mettre en œuvre, bien que des projets plus ambitieux soient en préparation, par exemple au Sénégal et au Pays-de-Galles

Deux exemples ont été identifiés au Québec³⁷ :

- ◆ en 1961, les habitants du village de la Pointe de Moisie ont adopté par référendum le principe d'un repli du village, suite à une violente tempête en 1960. Malgré l'approbation de la population et la faible population à relocaliser (moins de 200 personnes), la relocalisation n'a été effective qu'en 1973, suite à une décision d'expropriation par le gouvernement. Le projet s'est notamment heurté à un désaccord sur le site de relocalisation du village, qui a entraîné la construction d'un brise-lames le temps de construire un plan de relocalisation acceptable. Après la relocalisation, l'ancien village a cependant été réoccupé illégalement jusqu'en 2013 ;
- ◆ suite à une tempête importante en décembre 2010, 20 habitations du bas Saint-Laurent (communes de Sainte-Luce et de Sainte-Flavie) ont été relocalisées (sur 101 habitations considérées comme étant en danger imminent) dans le cadre d'un programme dédié d'indemnisation (présenté au 1.2.2). Les terrains libérés par leurs propriétaires ont été cédés à la municipalité pour 1 CAD symbolique. Celle-ci a ensuite procédé à la renaturation des terrains. Les résidences secondaires n'étant pas éligibles au programme d'indemnisation, les municipalités ont dû gérer certains biens laissés en friche par leurs propriétaires.

³⁶ Risks & Policy Analysts Ltd. Watsons, University of Newcastle, *Change in asset values on eroding coasts*, R&D technical report FD2623/TR, février 2009.

³⁷ Cf. Lucile Mineo-Kleiner, *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, université de Bretagne occidentale, Brest, 2017.

Annexe I

Plus globalement, au **Québec**, la relocalisation se heurte, d'après M^{me} Lucile Mineo-Kleiner, auteur d'une thèse sur la relocalisation des activités et des biens en France et au Québec³⁸, aux enjeux financiers liés à la constitution de réserves foncières et à la répartition des compétences entre les collectivités, compétentes en matière d'aménagement et de zonage réglementaire, et le ministère de la sécurité publique responsable de la gestion des risques naturels, mais qui laisse aux collectivités locales la responsabilité d'établir les cartes d'aléas. Ces facteurs contribueraient aux difficultés d'anticipation des acteurs publics face à l'érosion, essentiellement traitée dans le cadre des événements climatiques.

Au **Portugal**, la municipalité d'Almada³⁹, au sud de Lisbonne, a procédé à la destruction de maisons construites illégalement sur une plage en érosion, au déplacement de campings et à la renaturation des espaces libérés, notamment par la création d'un parc urbain donnant accès à la plage. Les habitants ont été relogés dans le centre-ville, dans le cadre d'un programme de renouvellement urbain.

Aux **États-Unis**, en Alaska, un projet de relocalisation du village de Kivalina existe depuis 2010, et a démarré par la construction d'un enrochement destiné à protéger le village, le temps de mettre en œuvre le projet. Celui-ci n'a pu avancer, malgré le soutien de la population locale et de fondations privées, du fait notamment de contraintes budgétaires. En 2016, un plan de 400 M\$ (environ 355 M€) a été proposé pour la relocalisation des villages d'Alaska menacés par l'érosion, mais a été refusé par le Congrès.

Deux exemples de projets de relocalisation plus ambitieux ont été identifiés, mais ceux-ci n'étaient pas mis en œuvre à la date de la mission :

- ◆ au **Sénégal**, un projet de relocalisation d'ici à 2023 d'environ 10 000 habitants de la ville de Saint-Louis, résidant à moins de 20 mètres du littoral, a été engagé avec le soutien de la Banque Mondiale, de l'Agence française de développement (AFD) et des Nations-Unies. Le Président de la République française a annoncé le 3 février 2018 que l'État français investirait, via l'AFD, 15 M€ dans la lutte contre l'érosion côtière au Sénégal⁴⁰. La Banque Mondiale a quant à elle indiqué la création d'un fonds de 30 M\$ (26,5 M€) pour accompagner la relocalisation des personnes ;
- ◆ au **Pays-de-Galles**, le village de Fairbourne est situé dans une zone dont la protection doit être abandonnée moyen terme (horizon 2050), selon la stratégie de gestion du trait de côte adopté par les collectivités locales. Le plan prévoit le démantèlement progressif du village (500 habitations, les bâtiments publics et les réseaux), construit sur un polder, entre 2026 et 2054. Un simple déplacement des enjeux est impossible car le village fait partie d'un parc national protégé. Ce projet fait cependant l'objet d'une opposition locale importante, notamment au regard des hypothèses retenues de montée du niveau de la mer, et n'a pas été validé sur le plan financier, malgré des coûts potentiels très importants. Dans l'attente du début des opérations de démantèlement, un programme de renforcement des protections contre la mer et les inondations de 6,8 M€ (environ 8 M€) a été approuvé par *Natural Resources Wales*, organisme public chargé de la gestion des ressources naturelles du Pays-de-Galles.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Cf. <https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/adaptation-options/retreat-from-high-risk-areas>.

⁴⁰ Cf. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/02/03/communique-conjoint-du-president-de-la-republique-francaise-du-president-de-la-republique-senegalaise-et-du-president-de-la-banque-mondiale-ensemble-pour-le-sauvetage-de-la-ville-de-saint-louis-du-senegal>.

4. Le Royaume-Uni a engagé depuis 25 ans une démarche ambitieuse de gestion du recul du trait de côte et d'information des acteurs du littoral, mais les expérimentations de recomposition spatiale sont encore peu concluantes

4.1. Le Royaume-Uni promeut depuis 1995 la couverture du littoral par des stratégies de gestion du trait de côte tenant explicitement compte des perspectives d'érosion à court, moyen et long terme

Au **Royaume-Uni**, la gestion des conséquences de l'érosion du littoral incombe au niveau national à deux administrations :

- ◆ le *Department for environment, food and rural affairs* (DEFRA, ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales), responsable de la définition des politiques environnementales ;
- ◆ la *Environment agency* (agence de l'environnement), agence gouvernementale chargée de la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement, notamment la lutte contre la pollution et la prévention des inondations.

Ces deux entités sont placées sous l'autorité du secrétaire à l'environnement, à l'alimentation et aux affaires rurales.

L'agence de l'environnement finance les politiques de lutte contre l'érosion côtière par deux biais :

- ◆ financement direct de démarches de maîtrise des risques d'inondation et d'érosion côtière, dont l'adaptation à l'évolution du trait de côte ;
- ◆ cofinancement des collectivités locales pour accompagner leur politique de planification rurale et urbaine incluant les risques d'inondation et d'érosion côtière.

L'agence de l'environnement promeut également depuis 1995 la définition de **plans locaux de gestion du littoral** (*Shoreline management plan*)⁴¹. L'ensemble du littoral du Royaume-Uni, hormis l'Écosse, est couvert par un plan local de gestion du trait de côte incluant les perspectives d'érosion du trait de côte. L'ensemble des plans a été revu entre 2008 et 2012, notamment pour les adapter aux nouvelles connaissances en matière d'érosion.

Ces plans ont notamment pour objectif de préciser les modalités de gestion anticipée des propriétés menacées par le recul du trait de côte.

En 2015, l'agence de l'environnement estimait que 7 000 bâtiments étaient menacés par l'érosion côtière à l'horizon 2100, en cas de maintien des protections actuelles et de succès des stratégies de relocalisation d'enjeux dans les zones non protégées. Sans protection ni relocalisations, 74 000 bâtiments seraient menacés.

⁴¹ Cf. <https://www.gov.uk/government/publications/shoreline-management-plans-smpls>.

Annexe I

Ces plans présentent trois éléments principaux, à trois horizons temporels (2025, 2026 à 2055, 2056 à 2100) :

- ◆ les perspectives d'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire⁴² divisée en « zones de développement » ;
- ◆ les enjeux menacés à chaque échelle de temps, et les situations particulières (espaces naturels ou patrimoine remarquables, sites industriels, zones denses, zones touristiques, etc.) ;
- ◆ une analyse coûts-bénéfices et/ou une analyse multicritères des différentes options de protection ou d'adaptation pour chaque zone identifiée dans le plan. Les plans prévoient quatre options possibles pour les autorités locales :
 - ne rien faire ;
 - maintenir les protections actuelles, au besoin en augmentant le niveau de protection ;
 - avancer les protections actuelles afin de gagner ;
 - mettre en place des actions de recul stratégique, portant sur des espaces occupés ou inoccupés, au besoin en supprimant des protections existantes.

À l'occasion de la révision 2008-2012 des plans, 22 plans ont été adoptés, dont 21 ont été réalisés par un ou plusieurs bureaux d'études privés, dans le respect du cadre fixé par le DEFRA. Une seule collectivité, le *North Solent Council*, a produit un plan de gestion du littoral en régie.

Ces plans sont conçus comme des **évaluations à grande échelle des risques liés aux dynamiques du littoral**, qui ont pour objectif de réduire ces risques pour la population, le patrimoine, les intérêts économiques et l'environnement. Il s'agit d'identifier, à chaque échelle de temps, la combinaison de choix politiques et techniques les plus pratiques et acceptables, en montrant les implications des évolutions du trait de côte et du changement climatique à long terme, et en rappelant que les solutions actuelles (quand elles existent) pourraient ne plus être adaptées dans le futur. Les options retenues doivent être les plus soutenables techniquement, socialement, économiquement et écologiquement, et le cas échéant identifier les études complémentaires qui seraient nécessaire pour compléter ces analyses.

À ce titre, **les plans de gestion du littoral britanniques sont des documents prospectifs qui ne suffisent pas à définir une politique de gestion et d'aménagement du littoral** :

- ◆ ils ne sont pas juridiquement opposables aux acteurs locaux et aux collectivités ;
- ◆ ils ne précisent pas les modalités de financement des actions ;
- ◆ ils ne traitent pas l'ensemble des modalités de réalisation des actions prévues. Par exemple, les lieux cibles de la relocalisation d'enjeux menacés ne sont pas nécessairement définis dans le plan.

En effet, ces plans sont conçus comme des outils de dialogue et de coordination entre acteurs publics et privés sur la gestion du littoral, et leur organe de pilotage associe les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les autorités portuaires, les acteurs du patrimoine, l'agence de l'environnement, etc.

⁴² Une cellule hydro-sédimentaire est une section de côte dont le bilan sédimentaire est équilibré. En pratique, les cellules constituent le périmètre pertinent minimal des études d'impacts sur les transports sédimentaires des projets d'aménagement du littoral.

Annexe I

Deux guides, publiés en 2006⁴³ par le ministère de l'environnement (DEFRA), précisent les objectifs et les modalités des plans de gestion du littoral, et la procédure d'élaboration de ceux-ci. Ils encadrent notamment :

- ◆ la mobilisation des parties prenantes et des personnes concernées dans l'élaboration et le suivi des plans ;
- ◆ les outils de gestion des données et des métadonnées relatives au trait de côte ;
- ◆ les méthodes d'analyse socioéconomique et de mesure de sensibilité des actions envisagées ;
- ◆ les outils d'analyse de la dynamique du trait de côte et de l'impact des ouvrages de défense ;
- ◆ les limites géographiques des plans ;
- ◆ la définition des enjeux et des objectifs et les modalités d'analyse des risques ;
- ◆ la définition des orientations de politiques publique à retenir dans le plan.

Le tableau 2 précise les attendus et les résultats d'un tel plan. Les éléments constitutifs et le cadrage des *Shoreline management plans* britanniques pourraient utilement inspirer les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte en France.

Tableau 2 : Éléments et résultats attendus d'un plan de gestion du littoral, pouvant être appliqués en France aux stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte

Données entrantes	Productions
Information sur les perspectives de recul du trait de côte et les transports sédimentaires	Une description non technique des conditions de soutenabilité de la stratégie
Analyse des risques aux personnes, biens, patrimoine, environnement	Pour chaque zone pertinente, la politique préconisée à court, moyen et long terme et ses justifications (analyse coûts-avantages ou analyse multicritère)
Objectifs stratégiques et opérationnels des parties prenantes	Un plan d'action pour la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie et sa déclinaison dans les projets locaux
Options de politiques de gestion du trait de côte à court, moyen et long terme	Un compte rendu des modalités d'implication de l'ensemble des parties intéressées
Conséquences des politiques mises en œuvre	

Source : Mission.

⁴³ Cf. <https://www.gov.uk/government/publications/shoreline-management-plans-guidance>.

4.2. L'agrégation des informations issues des plans de gestion du littoral nourrit un dispositif extensif d'information des acteurs locaux et nationaux

Les documents de cadrage des plans de gestion du littoral et le retour d'expérience des collectivités locales pilotes⁴⁴ soulignent l'importance de **l'information et de l'association de l'ensemble des acteurs locaux à la définition et à la révision des plans**.

En particulier, chaque plan doit comprendre une méthode d'implication des intéressés, particuliers comme entreprises, organiser la consultation sur les options de politique publiques envisagées, et être publiée.

À ce titre, **les 22 plans de gestion du littoral sont disponibles dans leur intégralité sur Internet**, et tous ont fait l'objet de réunions publiques dont les comptes rendus sont également diffusés.

En outre, l'ensemble des options de politique de gestion du trait de côte (ne rien faire, maintenir les défenses, avancer les défenses ou reculer les enjeux menacés) a été centralisé par l'agence de l'environnement, et est disponible sous la forme d'une **carte interactive**⁴⁵. Il est ainsi possible pour un particulier ou un professionnel de vérifier très facilement l'exposition de son bien à l'aléa (y compris les estimations de recul du trait de côte) et les options de gestion du littoral *a priori* envisagées à court, moyen et long terme.

La carte 1 illustre cet outil pour le comté du Norfolk, dans la commune de Lowestoft. L'outil indique que sur cette partie du littoral le recul du trait de côte devrait être compris entre 6,12 mètres (non visible sur la carte) et 17,02 mètres d'ici à 2025, et que l'option de gestion du trait de côte retenue à court terme (*short-term SMP policy*) est le recul.

⁴⁴ Cf. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69217/smp-pillots.pdf.

Annexe I

Carte 1 : La diffusion en ligne des informations sur les perspectives d'érosion et la politique de gestion du trait de côte envisagée en Grande-Bretagne



Source : Environment agency.

4.3. Les difficultés de mise en œuvre des stratégies et les critiques du dispositif pourraient utilement nourrir les travaux français sur l'adaptation au recul du trait de côte

Afin d'explorer différentes options d'adaptation à l'évolution du trait de côte en termes de méthodologie d'action, d'association des habitants et des acteurs économiques, et de dispositifs d'accompagnement des relocalisations, le DEFRA a lancé en 2009 l'appel à projet *Pathfinder*, pour lequel quinze collectivités littorales ont été retenues, comme le détaille l'encadré 4.

Les fonds alloués n'ont pas été reconduits, ces expérimentations ayant été considérées comme des échecs. Les dispositifs d'achat et de relocalisation de biens menacés n'ont pas trouvé d'équilibre économique du fait des obligations de remise en état des biens avant location qui auraient reposé sur les collectivités propriétaires. Les aides à la relocalisation ont été utilisées, mais n'étaient pas d'un montant suffisant pour susciter une adhésion au projet. Les projets de relocalisations n'ont été que partiellement mis en œuvre : des projets de déplacements d'infrastructures tels que des parkings ou des voies d'accès ont été réalisés, mais les déplacements de bâtiments ont été plus difficiles à mettre en œuvre.

Pendant, le projet porté par **Scarborough**, dans le Yorkshire (cf. Encadré 4) a permis la relocalisation de quinze maisons immédiatement menacées, suite à une procédure en plusieurs étapes :

- ◆ une subvention de 1 M£ (environ 1,15 M€) a permis de proposer aux quinze propriétaires une somme de 5 000 £ (environ 5 800 €) pour couvrir les frais de démolition de leur bien et 45 000 £ (environ 52 000 €) pour acheter un nouveau terrain ;
- ◆ une négociation entre la collectivité et l'association des résidents pour trouver un site de relocalisation adapté ;
- ◆ une procédure de changement des règles d'occupation du site retenu, par l'autorité de planification, permettant l'occupation du site à l'année (celui-ci était initialement réservé à une occupation temporaire) ;
- ◆ une période de négociation du prix d'achat des nouveaux terrains, la transaction ayant finalement eu lieu en janvier 2015, soit plus de cinq ans après le lancement du projet.

Encadré 4 : Les projets *Pathfinder* d'adaptation à l'érosion côtière au Royaume-Uni

En 2009, le département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) britannique a lancé un appel à projets à destination des collectivités territoriales, visant à expérimenter des solutions d'adaptation à l'évolution du trait de côte.

Onze M£ (environ 12,8 M€) ont été répartis entre les quinze projets retenus :

- ◆ onze projets consacrés à l'association des habitants et à des travaux d'études sur les options d'adaptation ;
- ◆ quatre projets centrés sur la mise en œuvre d'actions d'adaptation pour des biens immédiatement menacés.

Ces quatre projets ont reçu environ 60 % des crédits, afin d'expérimenter des solutions de relocalisation, d'échange de foncier et d'achat/relocation de biens.

Parmi les expérimentations notables, on peut citer :

- ◆ **East Riding**, dans le Yorkshire : 1,2 M£ (environ 1,4 M€) pour
 - proposer à 67 propriétaires une aide à la relocalisation, avec trois montants selon le niveau d'exposition au risque ;
 - expérimenter des mesures d'achat et de relocation de biens, et des aides à la démolition des biens menacés ;
- ◆ **North Norfolk**, 3 M£ (environ 3,5 M€) pour
 - relocaliser douze habitations, un camping de caravanes et un parking menacés à court terme par l'érosion ;
 - définir une politique d'achat/relocation pour les propriétés menacées à l'horizon 2026-2055 ;
 - faciliter la relocalisation d'équipements publics et d'infrastructure en situation de risque à court et moyen terme ;
 - retirer les ouvrages de protection obsolètes des plages.
- ◆ **Scarborough** dans le Yorkshire, 1 M£ (environ 1,15 M€) pour
 - étudier la possibilité de compléter les indemnités par les compagnies d'assurance en cas de dommages aux biens (les assurances prennent en charge les dommages liés aux mouvements de terrain, pas ceux liés à l'érosion côtière) et indemniser la perte du foncier ;
 - expérimenter l'achat subventionné de foncier en rétro-littoral pour 15 habitations à risque immédiat d'instabilité du sol.
- ◆ **Waveney** dans le Suffolk, 1,5 M£ (environ 1,7 M€) pour
 - mettre en place une subvention allant jusqu'à 15 000 £ (environ 17 500 €) par propriétaire menacé à court terme pour aider à l'achat d'un nouveau terrain ou d'une nouvelle habitation. Cette subvention était réservée aux propriétaires ayant acquis leur bien avant 1998, année d'adoption et de publication du premier plan de gestion du littoral, qui définissait les zones du littoral pour lesquelles aucune mesure de protection ne serait engagée ou maintenue ;
 - mettre en place une subvention allant jusqu'à 10 000 £ (environ 11 600 €) pour financer des dépenses hors acquisition de capital, notamment les frais de recherche et d'acquisition d'un bien de remplacement, les frais de démolition du bien en péril et les droits de mutation. Cette subvention était ouverte à l'ensemble des propriétaires menacés, quelle que soit l'année d'acquisition du bien.

Source : Mission, d'après Environment Agency.

Annexe I

Les difficultés rencontrées par les projets *Pathfinder* illustrent les enjeux de la relocalisation des biens et des personnes :

- ◆ il peut être difficile de trouver du foncier ;
 - financièrement accessible ;
 - adapté aux besoins des activités ou des personnes à relocaliser (par exemple un projet a été refusé car les terrains envisagés étaient situés trop près d'une école) ;
 - compatible avec les intérêts plus larges de la collectivité ;
- ◆ **la publicité des projets de relocalisation peut faire augmenter le prix des potentielles réserves foncières ;**
- ◆ le coût, financier et en temps, des débats publics et de la prise de décision peut être considérable ;
- ◆ **les propriétaires sont amenés à financer une partie de la relocalisation ;**
- ◆ les projets de relocalisation sont complexes et impliquent des **compétences pointues** en gestion de projet, urbanisme, droit immobilier ou relations publiques, dont de nombreuses collectivités ne disposent pas aisément.

En outre, un rapport publié le 26 octobre 2018⁴⁶ par le comité britannique sur le changement climatique (*Committee on Climate Change*)⁴⁷ propose un **bilan critique des plans de gestion du littoral** élaborés au Royaume-Uni.

Ce rapport, qui pourrait nourrir les travaux français sur les stratégies de gestion du trait de côte, souligne en particulier que :

- ◆ la mise en œuvre complète des plans de gestion du littoral **coûterait entre 18 Md€ et 30 Md€**, (21 Md€ à 35 Md€ environ) et une analyse coûts-bénéfices approfondie montre que, pour 185 km de littoral identifié comme à protéger ou à adapter, la seule solution économiquement viable serait la **non-intervention** ;
- ◆ la mise en œuvre des plans de gestion du littoral impliquerait, d'ici à 2030, de multiplier par cinq l'ampleur des projets de relocalisation ou de recul stratégique, par rapport à celle constatée entre 2000 et 2012 ;
- ◆ malgré la diffusion d'informations, **la cartographie des risques et les analyses coûts-bénéfices des actions d'adaptation doivent être améliorées** afin de garantir une bonne appréciation du risque par les responsables locaux et les populations résidant sur le littoral ;
- ◆ le caractère **non opposable** des plans de gestion du littoral et l'absence de financement précis des actions ne permettent pas de garantir que les options retenues seront respectées à l'échéance, et **plus d'un tiers des documents d'urbanisme et de planification ne tiennent aucun compte de ces plans** ;
- ◆ les mesures proposées dans les plans de gestion du littoral ne sont pas toujours cohérentes, géographiquement et chronologiquement, avec d'autres politiques publiques comme les plans locaux d'aménagement, les politiques de protection de l'environnement ou les politiques de prévention des inondations ;
- ◆ **l'absence de dispositif clair d'assurance ou de compensation des pertes dues à l'érosion peut être désincitative** à s'engager dans d'autres actions que le renforcement des protections contre l'érosion.

⁴⁶ Committee on Climate Change Adaptation Committee, *Managing the coast in a changing climate*, 26 octobre 2018, 74 p.

⁴⁷ Le comité sur le changement climatique est un organisme public indépendant créé par le *Climate Change Act* de 2008. Son rôle est de conseiller le gouvernement et le parlement du Royaume-Uni et les autorités dévolues sur l'adaptation au changement climatique. Il est composé de parlementaires et d'experts scientifiques et techniques.

Annexe I

Le comité propose ainsi un renforcement législatif des plans de gestion du littoral et un approfondissement de leurs analyses socioéconomiques, afin de tenir compte du défi majeur que pose le changement climatique pour le littoral britannique. Il propose également de renforcer l'implication (politique et financière) du gouvernement central, et de davantage accompagner les populations menacées par des dispositifs d'information et de compensation.

ANNEXE II

Modalités d'acquisition des biens immobiliers menacés

SOMMAIRE

1. D'APRÈS LES ESTIMATIONS DU CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA), ENTRE 5 000 ET 50 000 LOGEMENTS SERAIENT MENACÉS PAR LE RECUIL DU TRAIT DE CÔTE À L'HORIZON 2100.....	1
1.1. Le CEREMA a quantifié, pour chaque commune, le nombre de logements menacés par le recul du trait de côte jusqu'à l'échéance 2100.....	1
1.2. Les prévisions du CEREMA présentent toutefois certaines limites	5
1.3. La mission n'a pas pu recenser de manière fiable les cas critiques à cinq ans.....	5
2. LA LIBÉRATION DES ESPACES MENACÉS PAR L'ÉROSION CÔTIÈRE POURRAIT ÊTRE FAVORISÉE PAR DES OFFRES DE RACHAT DES BIENS À PRIX DÉCOTÉ, SELON DES MODALITÉS À AJUSTER À CHAQUE SITUATION	7
2.1. La libération des espaces menacés pourrait passer par des offres de rachat à l'amiable.....	8
2.1.1. <i>En l'absence d'évolutions réglementaires, le scénario du « laisser-faire » est une option porteuse de risques financiers et politiques</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Le rachat par la puissance publique de biens en pleine propriété est possible et pourrait être facilité par la définition de zones de préemption</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>Le rachat par la puissance publique de la nue-propriété de biens menacés permettrait d'acquérir progressivement, à un coût soutenable, la maîtrise foncière des biens menacés</i>	<i>12</i>
2.1.4. <i>L'expropriation pour cause d'utilité publique ne pourrait être envisagée que pour des biens menacés de manière imminente, à condition que les valeurs de référence soient suffisamment basses</i>	<i>15</i>
2.2. Le prix de rachat des biens immobiliers devrait tenir compte explicitement de leur durée de vie prévisible	17
2.2.1. <i>Le prix d'achat des biens menacés devrait intégrer l'échéance d'abandon des biens, ce qui n'est pas systématiquement le cas du prix de marché des biens comparables.....</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>Il est difficile de prendre en compte la durée de vie du bien et la connaissance du risque par les propriétaires via une décote par rapport à un prix de marché hors risque</i>	<i>18</i>
2.2.3. <i>Alternativement à un mécanisme de décote par rapport à un prix de marché hors risque, le prix de rachat pourrait être calculé à partir de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie anticipée du bien</i>	<i>22</i>
2.2.4. <i>Il serait difficile de rendre les acquisitions de nue-propriété attractives pour le vendeur, en retenant des valorisations cohérentes avec celles des pleine-propriété.....</i>	<i>25</i>
2.3. Les rachats de biens menacés pourraient faire l'objet d'un cofinancement national sous plusieurs conditions	26
2.3.1. <i>Le cofinancement national ne serait applicable que dans le cadre d'un contrat entre l'Etat et l'EPCI concerné sur un projet de territoire, les éventuelles offres de rachat devant en outre respecter l'estimation de prix transmise par les services compétents de l'État, et s'appliquer aux seuls biens acquis par le propriétaire avant la mise en place du système d'information réformé.....</i>	<i>26</i>
2.3.2. <i>Le cofinancement pourrait concerner a priori l'ensemble des biens privés, mais s'appliquerait dans la limite d'un plafond de prix</i>	<i>28</i>
2.3.3. <i>L'articulation avec les financements locaux devrait veiller à ne pas générer d'incitations indésirables.....</i>	<i>29</i>

1. D'après les estimations du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), entre 5 000 et 50 000 logements seraient menacés par le recul du trait de côte à l'horizon 2100

1.1. Le CEREMA a quantifié, pour chaque commune, le nombre de logements menacés par le recul du trait de côte jusqu'à l'échéance 2100

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que « l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ». Cet indicateur est en place avec une valeur tous les 200 mètres, environ 14 000 points de calcul, et plus de 5 200 ouvrages cartographiés. Cette cartographie a été réalisée par le CEREMA, et est disponible sur un portail Internet dédié¹.

En outre, le CEREMA a réalisé en 2017 un dénombrement des bâtiments potentiellement atteints par le recul du trait de côte d'ici à 2100. Les résultats de ces travaux n'étaient pas publics lors de réalisation de la mission, mais celle-ci a pu en prendre connaissance.

Le CEREMA a considéré six scénarios dans ses prévisions :

- ◆ dans les trois premiers scénarios, l'érosion est **limitée aux secteurs déjà en érosion aujourd'hui** :
 - dans le scénario 1a, la protection assurée par les ouvrages existants est supposée se maintenir ;
 - dans le scénario 1b, la protection assurée par les ouvrages existants est progressivement affaiblie par contournement de la mer ;
 - dans le scénario 1c, les ouvrages existants sont complètement effacés ;
- ◆ dans les trois autres scénarios, afin d'intégrer – de manière indirecte- l'effet de l'élévation du niveau de la mer, l'érosion est **généralisée sur l'ensemble du littoral** :
 - dans le scénario 2a, la protection assurée par les ouvrages existants est supposée se maintenir ;
 - dans le scénario 2b, la protection assurée par les ouvrages existants est progressivement affaiblie par contournement de la mer ;
 - dans le scénario 2c, les ouvrages existants sont complètement effacés.

La mission considère qu'il est indispensable que ces travaux soient rendus publics, afin d'une part de contribuer à l'information des intéressés et à la prise de conscience du coût potentiel du recul du trait de côte pour la collectivité nationale, et d'autre part de permettre un contrôle et une critique par des pairs de la méthode utilisée par le CEREMA, et une diffusion des travaux dans la communauté scientifique internationale.

Il ressort des travaux du CEREMA, selon les hypothèses de travail retenues, que **le nombre de logements atteints par le recul du trait de côte à l'horizon 2100 serait compris entre 5 000 et 50 000² pour une valeur estimée entre 0,8 Md€ et 8 Md€**. Ces estimations comprennent beaucoup d'incertitudes et doivent être considérés comme des ordres de grandeur apportant un premier éclairage national.

¹ Cf. <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-donnees-r556.html>.

² Le scénario 1a étant la borne basse, et le scénario 2c la borne haute.

Annexe II

La principale incertitude est liée à la modélisation de l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur le recul du trait de côte³.

D'après l'étude du CEREMA, l'estimation du nombre de logements menacés à l'horizon 2040 serait la suivante⁴ :

- ◆ dans le scénario 1b, 790 logements seraient menacés (dont les 78 logements du *Signal*), dans 104 communes. 7 communes auraient plus de 20 logements menacés : 101 à Saint-Jean-Le-Thomas (Manche), 60 à Royan (Charente-Maritime), 88 à Soulac-sur-Mer et 24 à Lège-Cap-Ferret (Gironde), 67 à Sainte-Marie (Pyrénées-Orientales), 117 aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), et 34 à Cayenne (Guyane) ;
- ◆ dans le scénario 2b, qui suppose une érosion généralisée sur l'ensemble du littoral (sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer), et un affaiblissement progressif de la protection assurée par les ouvrages existants, 3 307 logements seraient menacés (dont les 78 de l'immeuble *Le Signal*), dans 317 communes.
32 communes auraient plus de 20 logements menacés, et 14 auraient plus de 50 logements menacés : 110 à Camiers (Pas-de-Calais), 101 à Saint-Jean-Le-Thomas (Manche), 69 à Clohars-Carnoët (Finistère), 136 à La Tremblade et 100 à Royan (Charente-Maritime), 170 à Soulac-sur-Mer (Gironde), 104 à Collioure et 67 à Sainte-Marie (Pyrénées-Orientales), 271 au Grau-du-Roi (Gard), 158 à Fos-sur-mer et 117 aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), 71 à Saint-Jean-Cap-Ferrat (Alpes-Maritimes), 87 à Ville-di-Pietrabugno (Haute-Corse), et 55 à Saint-François (Guadeloupe).

La hiérarchie des communes exposées est différente lorsque les enjeux sont exprimés en euros et non en nombre de logements (cf. tableau 1). Dans le scénario 2b, Saint-Jean-Cap-Ferrat (Alpes-Maritimes) figure en première position, avec 83 M€ d'enjeux menacés. Viennent ensuite Le-Grau-du Roi et Saint-Tropez, toutes deux autour de 30 M€, alors que le nombre de logements menacés à Saint-Tropez est dix fois plus faible qu'au Grau-du-Roi.

La hiérarchie est également différente à l'horizon 2100. Dans le scénario le plus pessimiste (2c), onze villes, qui dépassent 100 M€ d'enjeux menacés, représentent 29 % du total (cf. tableau 2) :

- ◆ trois des quatre premières villes sont situées en Gironde : Lège-Cap-Ferret (369 M€), Soulac-sur-Mer (257 M€) et Arcachon (256 M€)⁵. En outre, les enjeux menacés à Cap-Breton (Landes) sont de 174 M€ ;
- ◆ Royan et La Tremblade (Charente-Maritime) ont respectivement 225 M€ et 193 M€ d'enjeux menacés ;
- ◆ les autres villes sont plus dispersées géographiquement : 266 M€ au Grau-du-Roi (Gard), 203 M€ à Saint-Jean-Cap-Ferrat (Alpes-Maritimes), 131 M€ à Saint-Tropez (Var), 129 M€ aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), et 111 M€ à Saint-Malo (Île et Vilaine).

³ Par exemple, selon M. Hervé Le Treut, climatologue et coordonnateur du rapport *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine* en 2018, « quantifier les impacts du changement climatique sur l'érosion des côtes sableuses est un véritable défi scientifique » et « l'augmentation du niveau des mers n'expliquera une augmentation de l'érosion généralisée des côtes sableuses que vers la fin du siècle ».

⁴ À l'échéance 2040, la mission considère que les scénarios 1b et 2b sont des bornes vraisemblables, les scénarios 1a et 2c pouvant paraître respectivement très optimistes et pessimistes. Le scénario 1b la poursuite du recul dans les zones déjà en érosion d'après l'indicateur national d'érosion, avec un maintien du niveau actuel des ouvrages (et donc leur disparition progressive avec l'avancée du recul), le scénario 2b prévoit également la disparition progressive des ouvrages, mais dans le cadre d'un recul généralisé du littoral. Le recul généralisé est peu vraisemblable à cette échéance, et constitue une borne supérieure des estimations.

⁵ À Lacanau, le GIP Aquitaine estime à 236 M€ la valeur des logements menacés (estimés à 1 194), contre 21 M€ (et 193 logements) pour le CEREMA.

Annexe II

Tableau 1 : Estimation par le CEREMA du nombre de logements menacés à l'horizon 2040 (scénarios 1b et 2b), classés par valeur décroissante dans le scénario 2b

Commune	Département	Logements		Valeur (en M€)	
		1b	2b	1b	2b
Saint-Jean-Cap-Ferrat	Alpes-Maritimes	1	71	3,8	82,6
Le Grau-du-Roi	Gard	0	271	0,0	31,2
Saint-Tropez	Var	17	27	10,3	27,3
Fos-sur-Mer	Bouches-du-Rhône	0	158	0,0	25,2
La Tremblade	Charente-Maritime	1	136	0,3	23,6
Grimaud	Var	2	23	2,3	23,3
Bonifacio	Corse-du-Sud	0	44	0,0	20,5
Saintes-Maries-de-la-Mer	Bouches-du-Rhône	117	117	19,9	20,0
Collioure	Pyrénées-Orientales	0	104	0,0	19,2
Ville-di-Petrabugno	Haute-Corse	0	87	0,0	18,3
Soulac-sur-Mer	Gironde	88	170	8,9	16,7
Royan	Charente-Maritime	60	100	8,3	13,7
Saint-Jean-le-Thomas	Manche	101	101	13,6	13,6
Camiers	Pas-de-Calais	0	110	0,0	10,3
Port-de-Bouc	Bouches-du-Rhône	0	49	0,0	9,3
Sainte-Marie	Pyrénées-Orientales	67	67	7,9	7,9
Clohars-Carnoët	Finistère	0	69	0,0	7,3
Cayenne	Guyane	34	47	5,3	7,3
Saint-François	Guadeloupe	17	55	2,5	7,2
Lège-Cap-Ferret	Gironde	24	19	10,6	7,2
Èze	Alpes-Maritimes	7	9	4,7	6,9
Théoule-sur-Mer	Alpes-Maritimes	0	22	0,0	6,9
Saint-Raphaël	Var	0	13	0,0	6,5
Schœlcher	Martinique	0	47	0,0	6,4
Cassis	Bouches-du-Rhône	0	23	0,0	6,3
La Turballe	Loire-Atlantique	0	44	0,0	6,1
Villefranche-sur-Mer	Alpes-Maritimes	0	17	0,0	6,1
Toulon	Var	10	15	4,4	6,0
San-Martino-di-Lota	Haute-Corse	0	29	0,0	5,7
Marseille	Bouches-du-Rhône	11	18	2,7	5,5
Le François	Martinique	1	21	0,1	5,0
Berck	Pas-de-Calais	0	50	0,0	4,6
Ploemeur	Morbihan	1	24	0,3	4,3
Rémire-Montjoly	Guyane	10	18	2,5	4,3
Sainte-Maxime	Var	3	10	2,3	4,2
Bormes-les-Mimosas	Var	1	5	1,0	4,0
Bandol	Var	0	15	0,0	3,9
Zuydcoote	Nord	0	8	0,0	3,6
Hyères	Var	4	15	0,6	3,6
Saint-Cast-le-Guildo	Côtes-d'Armor	0	29	0,0	3,5

Source : CEREMA.

Annexe II

**Tableau 2 : Estimation par le CEREMA du nombre de logements menacés à l'horizon 2100
(scénarios 1b et 2c), classés par valeur décroissante dans le scénario 2c**

Commune	Département	Logements		Valeur (en M€)	
		1b	2c	1b	2c
Lège-Cap-Ferret	Gironde	160	653	92	369
Le-Grau-du-Roi	Gard	31	2207	4	266
Soulac-sur-Mer	Gironde	680	1758	109	257
Arcachon	Gironde	0	1291	0	256
Royan	Charente-Maritime	216	1567	30	225
Saint-Jean-Cap-Ferrat	Alpes-Maritimes	1	127	4	203
La Tremblade	Charente-Maritime	2	1102	0	193
Capbreton	Landes	579	1042	98	174
Saint-Tropez	Var	18	123	13	131
Saintes-Maries-de-la-Mer	Bouches-du-Rhône	571	715	102	129
Saint-Malo	Ille-et-Vilaine	0	745	0	111
Grimaud	Var	179	211	55	87
Cayenne	Guyane	339	559	53	85
Cabourg	Calvados	0	784	0	82
Hyères	Var	169	325	28	80
Les Mathes	Charente-Maritime	15	527	2	77
Wimereux	Pas-de-Calais	0	478	0	75
Sainte-Marie	Pyrénées-Orientales	571	571	70	70
Agon-Coutainville	Manche	1	374	0	69
Bonifacio	Corse-du-Sud	0	258	0	69
Saint-Raphaël	Var	0	227	0	67
Biarritz	Pyrénées-Atlantiques	57	298	13	66
Le Crotoy	Somme	0	381	0	64
Berck	Pas-de-Calais	25	682	2	64
Marseille	Bouches-du-Rhône	16	205	5	64
La-Teste-de-Buch	Gironde	5	129	2	63
Le Pouliguen	Bouches-du-Rhône	0	358	0	62
Larmor-Plage	Morbihan	0	301	0	60
Sète	Hérault	0	589	0	59
Chatellaillon-Plage	Charente-Maritime	0	324	0	58
Fos-sur-Mer	Bouches-du-Rhône	0	391	0	57
Trouville-sur-Mer	Calvados	0	402	0	55
Le Croisic	Loire-Atlantique	0	351	0	52
Hauteville-sur-Mer	Manche	5	357	1	52
Arzon	Morbihan	1	309	0	52
Villefranche-sur-Mer	Alpes-Maritimes	0	135	0	51
Rivedoux-Plage	Charente-Maritime	1	155	0	50
Sainte-Maxime	Var	9	121	6	50
Noimoutier-en-l'Île	Vendée	0	219	0	50
Fouras	Charente-Maritime	0	233	0	50

Source : CEREMA.

1.2. Les prévisions du CEREMA présentent toutefois certaines limites

La mission n'a pas pu procéder à un recensement convergent des cas critiques, des différences notables apparaissant en particulier entre l'étude du CEREMA et certaines études régionales. Si le CEREMA est le seul organisme à s'être livré à une estimation sur l'ensemble du territoire national, des estimations concurrentes existent au niveau régional.

Le GIP Littoral aquitain a publié en 2018 des prévisions sur le nombre de logements menacés à l'horizon 2025 et 2050. Le GIP est nettement plus pessimiste que le CEREMA, ce qui peut s'expliquer par des hypothèses différentes, mais aussi par le fait que le GIP est parti de données postérieures à la tempête de 2014. L'écart dans le département des Pyrénées-Atlantiques apparaît particulièrement important. Dans son scénario le plus pessimiste (2c), le CEREMA estime à 90 le nombre de logements menacés en 2040, contre 1 541 dès 2025 par le GIP dans un scénario comparable.

La mission a pu observer dans d'autres régions, de manière plus ponctuelle, des écarts entre estimations locales et celles du CEREMA, en particulier à l'horizon 2100 :

- ◆ en Vendée, la préfecture a estimé dans la réponse au questionnaire que 1 501 logements étaient menacés à horizon 2100 à Saint-Jean-de-Monts, alors que cette ville ne figure pas parmi les communes concernées à l'horizon 2100 dans les estimations du CEREMA ;
- ◆ dans la Somme, la mission a constaté de visu que l'érosion était à l'œuvre à Ault depuis plusieurs décennies. Or, dans le scénario 1c du CEREMA, qui suppose un retrait des ouvrages, et une érosion restreinte aux secteurs où elle est déjà à l'œuvre, aucun logement ne serait menacé à l'horizon 2100. C'est seulement dans le scénario 2c, qui suppose que l'érosion se généralise à l'ensemble du territoire, que 137 logements seraient menacés.

Au vu de ces éléments -partiels- de comparaison, il semble que les estimations du CEREMA, réalisées de manière automatisée à partir de cartes, doivent être considérées comme un plancher, à scénario donné.

Par ailleurs, **les estimations détaillées du CEREMA portent sur les seuls logements. S'agissant des bâtiments sans logement menacés⁶, le CEREMA les a dénombrés, sans les valoriser.** À l'horizon 2040, ils sont compris entre 290 dans le scénario 1a et 2 783 dans le scénario 2c. À l'horizon 2100, ils sont compris entre 1 153 et 9 063 dans le scénario 2c. **Les infrastructures publiques (réseaux, routes, etc.) n'ont pour leur part pas été recensées.**

1.3. La mission n'a pas pu recenser de manière fiable les cas critiques à cinq ans

La méthodologie retenue par le CEREMA n'est pas suffisamment précise pour identifier les biens menacés de manière imminente. Les données reprises dans le tableau ci-après sont extraites des réponses au questionnaire adressé aux préfets des régions concernées, en Métropole et outre-mer. Elles n'engagent pas la mission, qui n'a pu les vérifier.

⁶ Il faudrait en outre comptabiliser les locaux professionnels situés dans des bâtiments avec logements.

Annexe II

Tableau 3 : Estimation des enjeux liés à l'érosion marine dans les cinq ans à compter de fin 2018

Région	Biens menacés à cinq ans	Commentaires mission
1. Nouvelle-Aquitaine	<u>Hors Pyrénées-Atlantiques :</u> Maisons : 26 Appartements : 233 à 328 Activités économiques : 68 à 84 <u>Y compris Pyrénées-Atlantiques :</u> Maisons : 84 Appartements : 2082 à 2177 Activités économiques : 322 à 338	Les Pyrénées-Atlantiques ont répondu en utilisant une méthode différente de celle des autres départements (données issues du GIP Littoral, sur la base d'un scénario « sans ouvrages »). La pertinence de ce scénario est sujette à discussion, et justifie une double présentation.
2. Bretagne	ND	Données non disponibles
3. Corse	ND	Étude du BRGM ⁷ en cours. Le secteur de Bonifacio (2A) est particulièrement suivi, 33 bâtiments du secteur de la Citadelle étant vulnérables, mais sans que l'occurrence puisse être évaluée pour le moment.
4. Hauts-de-France	ND	La DREAL a travaillé sur des périodes plus longues, ne distinguant pas les enjeux à 5 ans.
5. Normandie	Pas de données chiffrées disponibles sur les enjeux à 5 ans, mais des secteurs à risque immédiat bien identifiés : Manche : Gouville-sur-Mer (1 camping), Saint-Jean le Thomas, Utah Beach (menaces sur le Musée), Val de Saire, maisons à Octeville. Seine-Maritime : risques déjà réalisés à Dieppe et Criel-sur-Mer. Risque important d'effondrement de l'église de Varengeville	-
6. Occitanie	Hérault : une dizaine de campings, quelques bâtiments, routes sur cordon littoral. Pyrénées-Orientales : néant Aude : néant Gard : néant	Sur cette côte essentiellement sableuse, les enjeux liés à l'érosion seule sont peu discernables de ceux liés à la submersion. A noter que, sauf dans l'Hérault, les risques liés à l'érosion à 5 ans paraissent limités, mais ils augmentent fortement à 20 ans.
7. Provence-Alpes-	Alpes-Maritimes : 4 restaurants (Villeneuve-Loubet)/ Activités balnéaires (Eze) Bouches-du-Rhône : 0 à 20 biens (Saintes-Maries-de-la-Mer et Port-Saint-Louis)	-
8. Côte d'Azur	Var : promenades et activités balnéaires (Hyères, La-Seyne-sur-Mer, Le Lavandou)	-

⁷ Bureau de recherches géologiques et minières.

Annexe II

Région	Biens menacés à cinq ans	Commentaires mission
9. Pays de la Loire	Loire-Atlantique : cas de l'Anse de Bayaden (Piriac) : 8 maisons sur talus. Vendée : néant	Fortes augmentations des enjeux à 20 ans en Vendée.
10. Guadeloupe	Petit-Bourg : 81 bâtiments. Autre site à enjeu rapide : Capesterre	Les données chiffrées sont incomplètes compte tenu de la présence sur la bande littorale de nombreuses constructions érigées sans droit. L'agence des 50 pas géométriques, avec le soutien de la DEAL, a confié au BRGM une étude méthodologique afin de caractériser la notion de « zones de menaces graves et prévisibles pour les vies humaines » et de les cartographier sur quatre sites pilotes du littoral guadeloupéen, en zone rouge du PPRN ⁸ .
11. Guyane	ND	Les évaluations sont en cours. Il est probable que des enjeux importants soient menacés à une échéance comprise entre 5 ans et 20 ans
12. Martinique	ND	Données indisponibles.
13. Réunion	208 bâtiments (600 habitants)	Il faut ajouter le suivi des zones économiques à enjeu (port, aéroport, infrastructures routières).

Source : Mission, d'après les questionnaires adressés aux préfets de région.

2. La libération des espaces menacés par l'érosion côtière pourrait être favorisée par des offres de rachat des biens à prix décoté, selon des modalités à ajuster à chaque situation

L'ensemble des développements dans le reste de l'annexe concerne les biens privés, habitations ou biens professionnels. L'analyse de la mission repose sur le principe que la question d'un accompagnement financier se pose pour les propriétaires, afin qu'ils libèrent l'espace menacé, mais pas pour les locataires sans droit réel (qu'ils soient particuliers ou professionnels), dont il suffit de ne pas renouveler le bail pour régler la question de leur libération des lieux.

La question des biens publics (routes, réseaux, établissements scolaires ou de santé, etc.) n'est pas traitée ici, car ce n'est pas une question de rachat, mais de déplacement, ou de suppression.

⁸ Plan de prévention des risques naturels.

2.1. La libération des espaces menacés pourrait passer par des offres de rachat à l'amiable

2.1.1. En l'absence d'évolutions réglementaires, le scénario du « laisser-faire » est une option porteuse de risques financiers et politiques

Pour les côtes sableuses soumises à l'aléa d'érosion, aucun dispositif de rachat ou d'indemnisation des biens menacés n'existe. Pour les côtes à falaises rocheuses, l'éligibilité au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier » est possible au titre de l'aléa « mouvements de terrain ». Celle-ci est examinée au cas par cas.

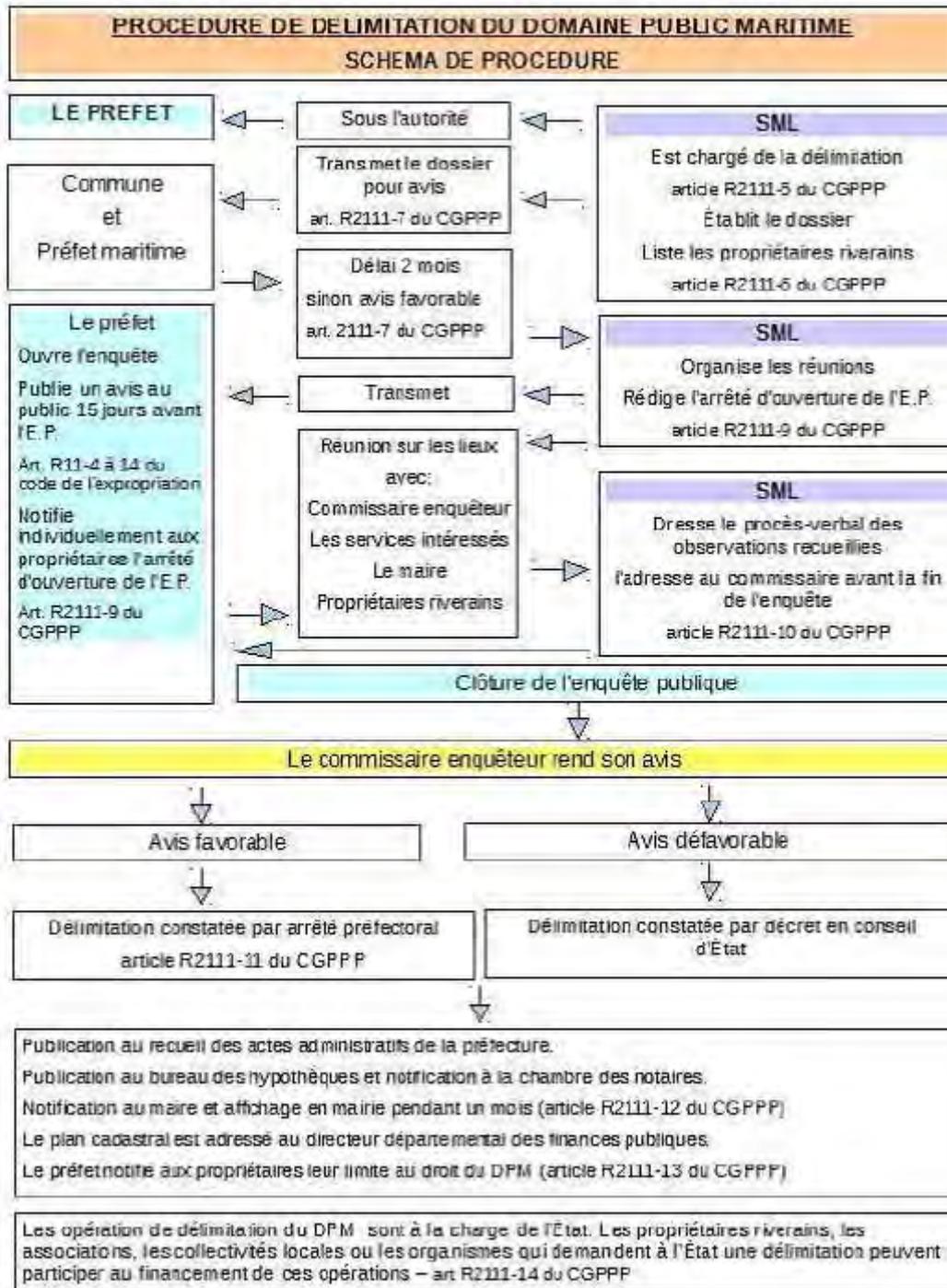
Il est donc possible, en l'état actuel du droit, de prendre la décision de ne rien faire concernant les zones sableuses menacées par l'érosion côtière, excepté l'exercice des pouvoirs de police du maire (arrêtés de péril imminent et d'interdiction d'habiter les lieux). À terme, le bien intègrera le domaine public maritime si l'érosion se poursuit. Cette possibilité, *a priori* évidente concernant des zones non urbanisées, existe également pour des zones comportant des habitations ou des enjeux économiques.

Cette option de « laisser faire » est pratiquée dans de nombreux autres pays, en particulier les États ayant une tradition juridique et un droit de propriété hérité de la *common law*, comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou l'Australie (cf. exemples au Royaume-Uni ou dans l'état du Texas aux États-Unis dans l'annexe I). Laisser-faire présente l'avantage d'avoir un coût limité pour la puissance publique. Celle-ci pourrait être, au plus, uniquement chargée de la démolition des biens et de la dépollution des terrains lors de leur intégration au domaine public maritime (avant, les biens restent la propriété – et sous la responsabilité – de leurs propriétaires privés).

Elle présente cependant plusieurs inconvénients, notamment :

- ◆ un coût politique important pour les élus locaux et les représentants de l'État dans les zones menacées par le recul du trait de côte. Leur inaction serait difficilement compréhensible, notamment du fait de la forte médiatisation de la situation, à l'instar du cas de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer ;
- ◆ un risque accru d'abandon, de détérioration et d'occupation illégale des biens devenus inhabitables, et donc de perte d'attractivité et de salubrité du front de mer. Par exemple, des maisons en bord de falaises rachetées par l'État grâce au fonds Barnier, mais non démolies du fait de leur localisation dangereuse, ont été occupées illégalement à Dieppe. Ce phénomène serait multiplié par une politique générale de non prise en charge par la collectivité des biens menacés, d'autant plus qu'il peut s'écouler plusieurs années entre l'abandon d'un bien et son intégration au domaine public maritime. Par exemple, l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer, a fait l'objet d'un arrêté d'évacuation le 24 janvier 2014. À la date de la mission, l'immeuble ne remplissait pas encore les conditions pour intégrer le domaine public maritime ;
- ◆ elle peut demander un ajustement rapide la délimitation du domaine public maritime en fonction du recul du trait de côte, ce qui est rarement la pratique actuelle. En effet, la délimitation du domaine public maritime obéit à la procédure prévue à l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques. Cette procédure impose notamment une étude scientifique de délimitation et une enquête publique, et est potentiellement longue et coûteuse (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Délimitation du domaine public maritime



Source : Direction départemental des territoires et de la mer de la Gironde.

2.1.2. Le rachat par la puissance publique de biens en pleine propriété est possible et pourrait être facilité par la définition de zones de préemption

2.1.2.1. Toute personne publique peut se porter acquéreur d'un bien et enrichir son domaine privé

L'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *Les personnes publiques (...) acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil.* »

Sous réserve de disposer des autorisations budgétaires nécessaires (et des crédits délégués s'agissant des préfets), l'État peut se porter acquéreur d'un bien à vendre sur le littoral, qui intègre son domaine privé. Dans les espaces non urbanisés, le Conservatoire du littoral peut exercer cette mission, conformément à sa stratégie d'intervention 2015-2050.

Sous réserve d'une délibération de son assemblée délibérante rendue exécutoire, une collectivité territoriale de même qu'un établissement public de coopération intercommunale peuvent acquérir un bien à l'amiable. Dans une commune ou un groupement de communes, cette faculté existe pour les zones non soumises au droit de préemption urbain (simple ou renforcé) dans le plan local d'urbanisme ou la carte communale. La légalité de l'acte d'achat dépend cependant de la réalité de l'intérêt de la collectivité ou du groupement de collectivités à réaliser cet achat, toute délibération autorisant un achat étant susceptible de recours par une personne ayant intérêt à agir, par exemple un contribuable communal. Ces délibérations sont également soumises au contrôle de légalité du préfet.

Les articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) encadrent l'acquisition de biens par les collectivités locales et leurs groupements, notamment en prévoyant (article L. 1311-9 du CGCT) un avis préalable systématique des « services compétents de l'État », c'est-à-dire les services d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État. Les collectivités locales ne sont pas tenues de suivre cet avis⁹.

2.1.2.2. L'usage du droit de préemption urbain serait possible sous réserve du zonage adéquat dans les documents d'urbanisme

Une collectivité locale peut prévoir, lors de la définition des zones soumises à aléa d'érosion côtière, la mise en œuvre du droit de préemption urbain. Le droit de préemption s'applique, selon l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, aux zones suivantes des communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un plan d'occupation des sols approuvés :

- ◆ zones urbaines ou des zones d'urbanisation futures définies comme zones de préemption dans les documents d'urbanisme ;
- ◆ périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau ;
- ◆ zones soumises à un plan de prévention des risques technologiques ;

⁹ Le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose à ce qu'une collectivité soit liée *a priori* par l'avis d'un service d'évaluation domaniale (cf. TA Montpellier, 28 novembre 2001, n° 971709, *Assoc. Saint-Cyprien ma ville*). Le juge administratif, par le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, peut cependant annuler une transaction dont le prix serait trop faible ou trop élevé au regard de l'avis des services d'évaluation domaniale, ce qui implique que la motivation de la délibération autorisant la transaction porte également, le cas échéant, sur son prix (cf. CE, 25 septembre 2009, n° 298918, *Commune de Courtenay*).

Annexe II

- ◆ zones soumises à des servitudes au titre de l'article L.211-12 du code de l'environnement (terrains riverains d'un cours d'eau, de son bassin versant ou d'un estuaire) ;
- ◆ zones soumises à un plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un site patrimonial remarquable.

Pour les communes dotées d'une carte communale, la définition de zones de préemption est subordonnée à un projet de réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement.

La mise en place de zones de préemption dans les zones menacées inscrites aux cartes d'aléa constitue un outil intermédiaire entre une offre de rachat amiable et une expropriation. La préemption, qui constitue une contrainte imposée aux propriétaires souhaitant aliéner leur bien, permettrait d'envoyer un signal prix et de dissuader des acquéreurs potentiels.

Le droit de préemption a l'avantage d'être régulièrement pratiqué par les collectivités territoriales et connu de l'ensemble des acteurs locaux. Dans les espaces menacés par le recul du trait de côte, la préemption de biens et de parcelles pourrait participer à la maîtrise foncière progressive et non anticipée (l'usage du droit de préemption dépend du souhait de vendre des propriétaires) de ces espaces.

Afin de faciliter l'exercice du droit de préemption dans les espaces menacés, deux options apparaissent possibles :

- ◆ **élargir le droit de préemption urbain en ajoutant à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme** la possibilité d'instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbanisées ou à urbaniser identifiées, dans les documents d'urbanisme ou les documents annexés aux documents d'urbanisme, comme soumises à un aléa de recul du trait de côte, dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale porté à l'échelle intercommunale. Ce droit de préemption serait fondé sur l'intérêt de la collectivité locale à libérer les espaces menacés pour réduire les enjeux exposés au recul du trait de côte et, le cas échéant, renaturer ces espaces ;
- ◆ **créer un nouveau régime de préemption, ouvert aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour leurs projets de restructuration d'espaces menacés.** S'inspirant du droit de préemption ouvert aux départements et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, prévu respectivement aux articles L 215-1 et L 215-2 du code de l'urbanisme, il favoriserait la mutation progressive d'espaces bâtis qu'il paraît opportun de restituer à la nature ou d'affecter à des activités qui n'exigent pas de constructions ou d'infrastructures.

2.1.2.3. Le rachat amiable d'un bien menacé pourrait également se faire via l'offre de terrains à titre gratuit ou à prix préférentiel

Pour une commune (ou un groupement de communes) souhaitant prendre en charge la fin d'occupation d'espaces menacés, il peut être préférable de privilégier l'échange de terrains ou de biens, ou la vente de terrains à tarif préférentiel (le cas échéant avec transfert de droits à construire) au rachat d'un bien menacé, pour deux raisons :

- ◆ le coût pour la commune de la mise à disposition d'un tel terrain ou bien peut être inférieur à sa valeur d'usage pour le propriétaire du bien menacé ou à la valeur de rachat du bien menacé, un tel procédé permet ainsi à la collectivité de faire une économie ;
- ◆ cette méthode incite les propriétaires de biens menacés à conserver un bien sur le territoire de la commune ou du groupement de communes, ce qui peut être en particulier intéressant pour les territoires en déficit d'attractivité.

Annexe II

Cette option implique naturellement de disposer de foncier constructible ou susceptible de le devenir sur le territoire de la commune ou du groupement de communes.

Plusieurs procédés sont envisageables :

- ◆ la commune ou le groupement de communes peuvent procéder avec le propriétaire du bien menacé à un échange de biens fonciers ou immobiliers (en passant le cas échéant par une double transaction simultanée, rachat du bien menacé, et vente du bien de substitution) ;
- ◆ dans le cas d'une habitation individuelle, la commune ou le groupement de communes peuvent procéder à un échange de terrains, selon les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, sans passer par une procédure de rachat/vente. La commune ou groupement de communes peuvent procéder à cette transaction avec un terrain nu et constructible.

Alternativement, il serait envisageable de proposer aux propriétaires de biens menacés d'acheter des terrains constructibles à tarif préférentiel.

2.1.3. Le rachat par la puissance publique de la nue-propiété de biens menacés permettrait d'acquérir progressivement, à un coût soutenable, la maîtrise foncière des biens menacés

2.1.3.1. L'acquisition de la nue-propiété des biens menacés permettrait d'anticiper la maîtrise foncière, pour un coût réduit

L'acquisition par la puissance publique de la nue-propiété des biens menacés permet de laisser son occupant bénéficier de l'usufruit du bien **jusqu'à la mise en œuvre du projet d'aménagement**. Ce procédé ne présente naturellement un intérêt que s'il est mis en œuvre longtemps avant l'échéance anticipée de l'aléa, permettant une valorisation substantielle de l'usufruit et par conséquent un prix faible pour la nue-propiété.

Ce procédé, mis en avant par le GIP Littoral aquitain dans ses études sur la recombinaison spatiale à Lacanau, a un double avantage pour la collectivité publique :

- ◆ par rapport à une acquisition en pleine propriété, le coût de l'acquisition de la nue-propiété est nettement plus faible. A titre d'exemple, l'économie représenterait de l'ordre de 70 % du coût de la pleine propriété pour 30 années d'usufruit, variable selon l'analyse économique des valeurs respectives de la nue-propiété et de l'usufruit ;
- ◆ par rapport à une acquisition en pleine propriété, l'acquisition de la nue-propiété permet de se dispenser de la question de l'occupation et de la valorisation temporaire du terrain/bien récupéré.

Le démembrement de propriété entre usufruit et nue-propiété est régi par les articles 578 à 624 du code civil, qui prévoit notamment dans son article 580 la possibilité de donner un bien en usufruit temporaire ou selon certaines conditions. Les acquisitions à l'amiable des collectivités et de leurs groupements étant régies par le droit civil selon les dispositions de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, on peut considérer que l'achat d'une nue-propiété temporaire par une collectivité ou un groupement de collectivités est possible, quoique peu fréquent. Cette faculté est limitée par l'exigence d'un intérêt local à l'acquisition, contrôlé par le juge administratif et par le contrôle de légalité exercé par le préfet sur les délibérations autorisant les acquisitions des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le recul du trait de côte est un phénomène prévisible dont la vitesse est incertaine, l'application d'une durée déterminée à un usufruit expose le nu-propiétaire à deux risques opposés :

- ◆ le recul du trait de côte peut être plus rapide que prévu, et le bien peut devoir être abandonné avant l'échéance anticipée de l'usufruit. Dans ce cas, une indemnisation des années d'usufruit perdues pourrait utilement être prévue dans l'acte d'achat de la nue-propiété, par une révision des valeurs respectives de l'usufruit et de la nue-propiété, actualisées à la date d'achat ;
- ◆ le recul du trait de côte peut être plus lent que prévu, et au terme de l'usufruit, les nouvelles prévisions retarder l'échéance de plusieurs décennies. Dans ce cas, la collectivité publique, étant devenue détentrice de la pleine propriété du bien, est en droit de le valoriser comme bon lui semble.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de moduler la durée de l'usufruit en fonction de l'estimation du recul du trait de côte. On pourrait par exemple envisager que l'usufruit s'interrompe quand le trait de côte recule à moins de dix mètres de la propriété.

Ce dispositif, dont la durée est directement liée au rythme de recul du trait de côte, serait particulièrement avantageux pour les propriétaires occupants sceptiques sur la réalité du recul du trait de côte, qui seraient donc incités à y souscrire. Toutefois, il présenterait deux inconvénients :

- ◆ la détermination du « trait de côte », et donc du point de référence de la fin de l'usufruit, serait sujette à interprétation et donc à contentieux. Il peut par exemple s'agir de la limite des hautes eaux, de la limite réglementaire du domaine public maritime, ou d'une autre référence fixée contractuellement ;
- ◆ l'utilisation de ce dispositif spécifique présenterait l'inconvénient de renforcer la pression de la part des propriétaires en faveur de la protection des biens, afin de maximiser la durée d'usufruit du bien.

En tout état de cause, l'acquisition de la nue-propiété avec un usufruit à durée variable ne serait pas opportune lorsque le projet de territoire prévoit une libération de l'espace menacé en amont du recul effectif du trait de côte. Dans ce cas, il faudra privilégier l'acquisition de la nue-propiété avec un usufruit à durée fixe, compatible avec le calendrier prévu du projet d'aménagement.

Enfin, il faut noter que l'acquisition de la nue-propiété génère des frais à la charge du nu-propiétaire, en particulier les grosses réparations du bien telles que définies à l'article 606 du code civil : gros murs, voûtes, poutres, couvertures, clôtures, murs de soutènement et digues. L'acquisition de la nue-propiété d'un bien pourrait ainsi contraindre la puissance publique à assumer l'entretien d'ouvrages privés de protection du bien. Il pourrait être envisagé en théorie de coupler l'acquisition de la pleine propriété avec un bail emphytéotique rétrocedé à l'occupant, ce qui présente les mêmes avantages financiers qu'une acquisition en nue-propiété, avec en outre l'avantage pour la collectivité d'éviter tout coût de gestion durant la période intercalaire.

Le CGEDD considère que les projets de territoire susceptibles de faire l'objet d'une contractualisation devront s'inscrire dans une logique d'anticipation : la libération des espaces de bord de mer et le recul des implantations en zone non exposée devront être organisés et non guidés par le rythme par nature incertain de l'érosion. Dès lors, la formule de l'usufruit, si elle est utilisée, devra l'être en stricte conformité avec le calendrier de l'opération d'aménagement, comme il est dit ci-dessus.

2.1.3.2. La mission ne recommande pas la création d'un dispositif d'option d'achat des biens menacés dans le recul du trait de côte

Aux États-Unis, des juristes ont proposé un outil inédit destiné à intégrer la disparition prévue à moyen ou long terme d'un bien dans les calculs économiques et les anticipations des propriétaires de biens situés en zone d'aléa de recul du trait de côte. Cet outil n'a pas encore été mis en œuvre.

Il s'agit de la création d'options d'achat à long terme de biens immobilier, par la puissance publique ou tout autre porteur, assises sur le recul effectif du trait de côte¹⁰, et portant sur un prix d'exercice fixé lors de l'achat de l'option (ce prix pouvant être un pourcentage du prix du marché hors risques au moment de l'exercice de l'option). Cette option est différente d'une option d'achat ou de vente sur les marchés financiers car, pour la puissance publique, l'actif sous-jacent aura une valeur nulle au moment de l'exercice de l'option, lorsque le recul du trait de côte aura rendu le bien inhabitable.

Tableau 4 : Avantages et inconvénient d'une option d'achat assise sur le recul du trait de côte

	Propriétaire	Acheteur de l'option
Avantages	<p>S'adapte à l'aversion au risque du propriétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ si le risque ne se réalise pas, le prix de l'option est un gain net ; ◆ si le risque se réalise, le prix fixé lors de l'achat de l'option est garanti, alors que la valeur du bien est devenue nulle. <p>Permet d'intégrer l'aléa de recul du trait de côte dans le comportement du propriétaire.</p>	<p>Le prix de l'option d'achat est inférieur au coût du rachat de la pleine propriété ou de la nue-propriété du bien.</p> <p>Le prix de rachat, fixé à l'avance, peut intégrer d'avance une décote liée à l'aléa, ou prévoir une décote lors de l'exercice de l'option.</p> <p>La dépense plus importante liée à l'achat du bien n'est effective qu'en cas de réalisation de l'aléa.</p>
Inconvénients	<p>L'option d'achat peut s'accompagner d'une prohibition des ouvrages de protection sur la durée de l'option</p>	<p>Portage difficile : la puissance publique ne dispose pas nécessairement des outils de gestion d'un portefeuille d'options.</p> <p>Difficultés liées à la fixation du prix de l'option : plus l'échéance est lointaine et plus le risque est certain, plus l'option est en principe coûteuse</p> <p>Risque juridique lié à la détermination du niveau de recul du trait de côte</p>

Source : Mission.

L'option d'achat et l'acquisition de la nue-propriété à durée d'usufruit variable selon le rythme de recul du trait de côte ont de fortes similitudes. Les deux dispositifs permettent à la puissance publique de sécuriser très en amont la propriété d'un bien, pour une dépense nettement plus faible qu'une acquisition en pleine-propriété. En reportant la libération des lieux au recul effectif du trait de côte, ces dispositifs peuvent convaincre des propriétaires sceptiques sur la réalité de la menace, qui valorisent fortement l'usufruit octroyé.

¹⁰ Cf. Henderson, « Sink or sell : using real estate purchase options to facilitate coastal retreat », in *Vanderbilt law Review*, 7 mars 2018, p. 642-680 et Titus, « Rising seas, coastal erosion, and the takings clause : how to save wetlands and beaches without hurting property owners », in *Maryland law review*, vol. 57, 1998, p. 1281-1399.

Toutefois, l'option d'achat et l'acquisition de la nue-propiété à durée d'usufruit variable présentent deux différences majeures :

- ◆ l'option d'achat est complexe, car elle fait intervenir deux prix. Le prix payé au moment de la signature de l'option, et le prix payé au moment de l'acquisition. Il n'existe pas a priori de méthode objective et simple permettant de valoriser ces deux prix. A contrario, l'acquisition de la nue-propiété fait intervenir un seul prix, qui correspond simplement à la valorisation de l'occupation du bien durant la durée de l'usufruit ;
- ◆ l'acquisition de la nue-propiété est plus coûteuse à court-terme que l'option d'achat, et contraint en outre la collectivité publique à devenir propriétaire du bien très en amont, ce qui emporte des responsabilités et des coûts de gestion. Elle sécurise cependant le propriétaire, qui dans le cas de l'option d'achat est dépendant de la décision le moment venu de la collectivité publique.

La mission ne recommande pas la création d'un dispositif d'option d'achat des biens menacés dans le recul du trait de côte, inutilement complexe par rapport aux autres dispositifs. La création de produits financiers assis sur le recul du trait risquerait également d'être difficilement intelligible pour certains propriétaires, et peu attractives pour les personnes publiques souhaitant acheter des biens.

2.1.4. L'expropriation pour cause d'utilité publique ne pourrait être envisagée que pour des biens menacés de manière imminente, à condition que les valeurs de référence soient suffisamment basses

Les modes d'acquisition détaillés supra (acquisitions de la pleine propriété, le cas échéant via le droit de préemption, acquisition de la nue-propiété, option d'achat) présentent l'inconvénient d'être des transactions amiables, qui ne s'imposent pas aux vendeurs, et ne permettent donc pas de libérer la totalité de la bande littorale. Selon les cas, il est tout à fait possible qu'une fraction substantielle des propriétaires refuse les offres de rachat. Dans cette situation, la collectivité publique aura alors le choix entre le « laissez-faire », et l'expropriation.

Le régime d'expropriation pour risque naturel prévu à l'article L. 561-1 du code de l'environnement ne s'applique pas à l'érosion côtière. Celui-ci implique que le risque « menace gravement des vies humaines », ce qui n'est par définition par le cas pour un aléa considéré à moyen ou long terme. Ce n'est pas non plus le cas pour un aléa à court-terme une fois que les occupants ont été évacués, ce qui est toujours possible étant donné la prévisibilité du risque (cf. l'exemple du *Signal*).

Reste donc le régime d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui implique de justifier de ladite utilité publique, notamment que le projet qui la justifie ne peut être évité. Le recours à l'expropriation doit être un dernier recours, après épuisement des solutions comme l'acquisition amiable ou l'exercice du droit de préemption¹¹.

¹¹ L'expropriation de la nue-propiété apparaît impossible : il est difficile d'envisager un projet nécessitant une expropriation, mais permettant à l'occupant exproprié de rester dans son bien pendant plusieurs décennies.

Annexe II

Dans ces conditions, l'expropriation de biens situés en zone d'aléa de recul du trait de côte n'est envisageable que dans le cadre d'un projet d'aménagement de cette zone. Dans ce régime la fixation de l'indemnité d'expropriation par le juge correspond à la valeur vénale du bien (correspond en pratique aux valeurs de marché, ce qui ne garantit donc pas l'intégration du risque dans le prix), accompagnée le cas échéant des indemnités accessoires. Ainsi, l'expropriation plusieurs décennies avant l'échéance de l'aléa serait possible en théorie si un projet d'aménagement (par exemple de renaturation) justifiait une expropriation anticipée. Dans ce cas, il est probable que le juge de l'expropriation fixe une indemnité élevée, correspondant à la valeur de marché (très probablement hors risque à cette échéance). **Dans les cas de biens menacés à moyen et long terme, l'expropriation, sous réserve de la validation de son utilité publique, n'est donc pas une option à recommander.**

En revanche, l'expropriation de biens menacés à brève échéance (moins de dix ans) présenterait plusieurs intérêts :

- ◆ elle éviterait la situation du *Signal*, dans laquelle les occupants sont évacués, mais pas expropriés, et la puissance publique n'étant pas propriétaire, elle ne peut pas procéder à la démolition des biens ;
- ◆ elle permettrait d'achever la libération d'une zone, et de mettre en œuvre la renaturation de la bande littorale, dans l'attente de son intégration au domaine public maritime ;
- ◆ intervenant de manière suffisamment proche de l'échéance, le juge devrait pouvoir intégrer la disparition prochaine de la propriété dans l'estimation du prix. Dans le cas contraire, l'expropriation ne serait pas indiquée, des indemnités d'expropriation élevées pouvant inciter les propriétaires à refuser des offres de rachats amiable.

Toutefois, cette expropriation ne devrait être déclenchée par la puissance publique que dans les zones où des transactions (y compris les rachats par la collectivité territoriale elle-même) sur des biens comparables ont eu lieu à des prix suffisamment décotées, pour qu'il puisse être anticipé que le juge fixe une indemnité d'expropriation faible. L'expropriation pour cause d'utilité publique serait ainsi un outil de libération des espaces de derniers recours, au vu de ses contraintes de mise en œuvre et de son coût potentiellement élevé. Pour apprécier l'utilité publique, le juge devrait vérifier que cette libération s'inscrit dans un projet de territoire.

Il pourrait être envisagé de créer un régime d'expropriation spécifique aux espaces menacés par le recul du trait de côte, dans lequel l'indemnisation serait plafonnée. Sous ce régime, l'indemnité d'expropriation serait déterminée, après analyse coûts-bénéfices de la protection par le juge de l'expropriation, par rapport à la valeur du bien en tenant compte de la durée de vie limitée du bien. Cette indemnité resterait « juste » au sens de l'article 545 du code civil, étant donné la certitude de la réalisation de l'aléa de recul du trait de côte, et l'analyse coûts/bénéfices préalable à toute opération d'expropriation.

Néanmoins, ce dispositif se heurte à la notion d'intérêt public de l'expropriation et au pouvoir qu'a le juge de l'expropriation de fixer le montant des indemnités d'expropriation. S'il est envisageable de prévoir une indemnisation intégrant la disparition prochaine du bien, il apparaît juridiquement impossible de limiter *a priori* le montant des indemnités fixé par le juge de l'expropriation, ou d'imposer à celui-ci une méthode particulière d'estimation de la valeur des biens.

Au total, la mission ne juge pas nécessaire de créer un régime d'expropriation spécifique à la menace imminente du trait de côte.

2.2. Le prix de rachat des biens immobiliers devrait tenir compte explicitement de leur durée de vie prévisible

2.2.1. Le prix d'achat des biens menacés devrait intégrer l'échéance d'abandon des biens, ce qui n'est pas systématiquement le cas du prix de marché des biens comparables

Pour un rachat de la pleine propriété ou de la nue-propriété d'un bien menacé à court, moyen ou long terme par le recul du trait de côte, l'offre de rachat par la puissance publique devra tenir compte de ce recul, et ne devrait pas, contrairement aux règles en vigueur pour la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), être équivalente à la valeur du bien sans prise en compte du risque. En effet, on ne parle pas ici d'un risque de probabilité très faible et constante, mais d'une disparition programmée de la propriété, et c'est bien pour cela que l'érosion côtière n'a pas été intégrée aux aléas éligibles au fonds Barnier.

La valorisation d'un bien menacé de manière certaine à une échéance de X années est simple d'un point de vue théorique. La valeur de la nue-propriété est nulle, puisque le bien est programmé pour disparaître, et la valeur de sa pleine propriété est égale à la valeur de l'usufruit sur X années.

Cette considération théorique se heurte toutefois à deux types de problème, s'agissant du cas spécifique des biens en zone d'aléa « recul du trait de côte ».

D'abord, la valorisation de l'usufruit sur une durée donnée n'est pas forcément partagée :

- ◆ chaque propriétaire a un taux d'actualisation spécifique, qui n'a aucune raison de correspondre au taux d'actualisation retenu par les services compétents de l'Etat. L'un peut avoir une forte préférence pour le présent, et valoriser quasiment au prix hors risque trente années d'usufruit. L'autre peut avoir une préférence pour la transmission de son bien, par exemple dans le cadre d'une maison de vacances familiale, et valoriser très faiblement trente années d'usufruit ;
- ◆ le propriétaire peut anticiper que les conditions de rachat seront plus favorables lorsque l'échéance se rapprochera, avec un prix alors nettement supérieur à la valorisation de l'usufruit. L'exemple du *Signal*, qui garantira aux propriétaires un rachat, alors que la valorisation de l'usufruit est désormais nulle, ne peut que renforcer cette anticipation.

Par ailleurs, la disparition du bien au bout de X années n'est pas certaine :

- ◆ le recul du trait de côte peut être plus rapide qu'anticipé (risque favorable) ;
- ◆ le recul du trait de côte peut être plus lent qu'anticipé (risque défavorable).

Mais le vendeur peut légitimement considérer que le risque défavorable est plus élevé que le risque favorable, si bien que peu de propriétaires considéreront que la valeur de la nue-propriété de leur bien est nulle :

- ◆ intrinsèquement, il est incontestable que le risque favorable est borné (au maximum, le recul du trait de côte peut être immédiat, au lieu d'intervenir dans X années), alors que le risque défavorable ne l'est pas (le bien peut ne jamais être impacté par le recul du trait de côte) ;
- ◆ le propriétaire peut estimer que la puissance publique prendra les mesures de protection nécessaires face au recul du trait de côte, et a fortiori si celui-ci est plus rapide qu'anticipé, si bien qu'en réalité, le risque défavorable est effectivement plus probable que le risque favorable.

Au total, il est peu vraisemblable que les propriétaires de biens menacés acceptent de considérer que la valeur de leur bien immobilier correspond à l'usufruit sur la durée de vie résiduelle anticipée. L'écart de valorisation sera d'autant plus élevé que les prévisions de recul du trait de côte apparaîtront fragiles, que des mesures de protection contre la mer apparaîtront probables, et que des conditions de rachat plus favorables à l'approche de l'échéance seront jugées crédibles.

C'est d'ailleurs ce qui est confirmé par l'analyse des prix de marché des biens immobiliers menacés. Si le marché immobilier intégrait cette disparition programmée, les prix des transactions de ces biens devraient diminuer progressivement, au fur et à mesure que l'échéance se rapproche. Toutefois, ce n'est pas ce qui est observé.

Aujourd'hui, d'après les entretiens menés par la mission avec les différentes parties-prenantes, il apparaît que les prix en front de mer continuent à progresser comme globalement sur le reste du littoral, des baisses de prix pouvant intervenir suite à une tempête, mais de manière ponctuelle. Ce constat n'a toutefois pas pu être objectivé par la mission.

Les nouveaux outils préconisés par la mission, visant à mieux informer les acquéreurs de biens soumis à la menace du recul du trait de côte, devraient permettre une meilleure intégration de la durée de vie limitée de ces biens, c'est-à-dire rapprocher les prix de marché de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle des biens.

Cependant, cette correction des prix risque de s'avérer insuffisante, pour les raisons suivantes :

- ◆ même complètement informés, une partie des vendeurs et des acquéreurs pourraient (i) rester sceptiques sur l'ampleur annoncée du recul du trait de côte (ii) estimer que l'engagement de la collectivité publique d'une part à ne pas prendre des mesures de protection, et d'autre part à ne pas procéder à une indemnisation, lorsque leur bien sera exposé au recul du trait de côte, n'est pas crédible, ce qui relèverait d'autant le prix de marché ;
- ◆ en cas de baisse du prix proposé par les candidats acquéreurs, les propriétaires occupants pourraient décider de ne pas vendre, ce qui se traduirait davantage par une baisse des transactions que par une baisse de prix. Ce phénomène est couramment observé dans l'immobilier lors des retournements de conjoncture.

2.2.2. Il est difficile de prendre en compte la durée de vie du bien et la connaissance du risque par les propriétaires via une décote par rapport à un prix de marché hors risque

Les prix de marché ne pouvant être retenus comme référence par la direction de l'immobilier de l'État (DIE)¹² dans l'estimation transmise aux collectivités locales les sollicitant pour leurs acquisitions immobilières de biens menacés par le trait de côte, il s'agit d'objectiver une valorisation alternative, qui intègre la disparition programmée du bien, et donc soit inférieure au prix de marché actuel¹³. Cette valorisation alternative serait la référence suivie par la DIE. Naturellement, une collectivité locale conserverait le droit de s'en écarter, en fonction de critères spécifiques à motiver, comme dans le droit actuel.

¹² Auparavant appelée « service des Domaines ».

¹³ La diminution de la valeur vénale du bien n'aurait pas d'impact sur le produit des impôts fonciers locaux (taxe foncière, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises), lesquels sont assis sur les valeurs locatives, indépendantes de la durée de vie du bien. En revanche, elle devrait se traduire par une diminution de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière, ainsi que des droits de mutation à titre gratuit et onéreux.

Annexe II

Les propriétaires auraient la liberté de négocier et d'accepter ou non ces offres, selon leurs préférences et leur appréhension de l'aléa de recul du trait de côte, selon également le comportement de leur assurance qui devrait réduire la valeur assurable de leur bien au fur et à mesure que l'échéance se rapproche. Dans un tel cadre, tout refus d'indemnisation lors de la réalisation du recul du trait de côte sera d'autant plus acceptable pour les administrés, qu'une ou plusieurs offres de rachat amiable auront été préalablement refusées par le propriétaire.

L'offre de rachat, avec cette valorisation alternative, ne sera acceptée par les propriétaires que s'ils anticipent que celle-ci sera également appliquée par le juge de l'expropriation, le moment venu (dans le cadre d'un recours suite à une préemption, ou en cas d'expropriation). Symétriquement, le juge de l'expropriation suivra les valeurs de référence pour des biens comparables, il est donc essentiel qu'une majorité des transactions soient effectuées à des niveaux de prix décotés. L'objectif de cette valorisation alternative est donc d'influer sur le prix de marché, afin que celui-ci s'en rapproche progressivement.

Concrètement, deux options sont possibles pour déterminer une valorisation alternative :

- ◆ l'exprimer à partir de la valorisation de l'usufruit, ce qui se rapproche de la valorisation théorique décrite supra ;
- ◆ l'exprimer via une décote par rapport au prix de marché « hors risque », ce qui correspond à l'approche la plus usuelle, par référence aux dispositions des articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement.

La méthode recourant à une décote multiplicative (par rapport au prix de marché hors risque) se heurte d'emblée à une contradiction interne :

- ◆ la décote devrait être d'autant plus forte que la durée de vie résiduelle du bien est faible, puisque sa valeur d'usage est réduite d'autant. A l'extrême, un bien menacé en 2100 devrait avoir une décote très faible ;
- ◆ les biens menacés de manière imminente (c'est à dire dont la durée de vie résiduelle est faible) sont précisément ceux pour lesquels la pression politique est la plus forte pour une indemnisation, car l'opinion publique peut considérer que les propriétaires concernés n'ont pas été informés suffisamment en amont du risque d'érosion. Ainsi, dans les travaux préparatoires à une PPL menée par le groupe LREM, seuls les biens menacés de manière imminente seraient éligibles à une « indemnisation ».

Cette contradiction semble difficile à résoudre, si l'on s'en tient à des formules d'un niveau de complexité raisonnable, comme le montre l'examen des différentes décotes envisageables :

- ◆ la décote peut être forfaitaire. Cette formule a l'avantage de la simplicité¹⁴, mais en contrepartie, elle présente de nombreux inconvénients : (i) elle est tellement fruste qu'elle ne saurait convenir à un large spectre de situations (ii) sauf à être fixé à un niveau faible, elle conduirait à un coût excessif (iii) une valorisation fixe inciterait de facto les propriétaires à différer autant que possible la vente de leur bien, et reviendrait à « indemniser » généreusement des bien menacés à court-terme. En pratique, les propriétaires deviendraient intéressés par l'offre de rachat à partir du moment où le prix de marché serait inférieure à cette valorisation alternative, donc a priori peu de temps avant ;

¹⁴ Par exemple, fixer à 75 % du prix de marché hors risque la valorisation de tout bien soumis à érosion.

Annexe II

- ◆ la décote peut augmenter avec le temps (mais rester indépendante de la durée de vie résiduelle du bien). C'est en particulier la formule retenue dans les travaux préparatoires à une proposition de loi LREM (sur le champ restreint des biens menacés « de manière imminente »), qui prévoit une décote forfaitaire initiale de 35 %, augmentant de 10 points tous les cinq ans. L'augmentation de la décote avec le temps, qui revient à une diminution du prix de rachat avec le temps, permet de mieux « traiter » les propriétaires dont on considère qu'ils n'ont pas été informés suffisamment en amont. Mais cette formule conduirait à valoriser un bien indépendamment de sa durée de vie résiduelle, ce qui favorise les propriétaires de biens menacés à court terme (dont la valeur réelle serait inférieure au prix décoté forfaitairement), et réciproquement désavantage les propriétaires de biens menacés à plus long terme ;
- ◆ la décote peut être inversement proportionnelle à la durée de vie résiduelle (mais rester stable dans le temps). Cette formule correspond à un prix de rachat proportionnel à durée de vie résiduelle, ce qui revient à compenser au vendeur la valeur non « amortie » de son bien. Elle présente les mêmes caractéristiques que la formule basée sur le seul usufruit (cf. supra). Son avantage principal est de baser le prix sur la valeur d'usage du bien (qui dépend de la durée résiduelle du bien). Mais elle présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte le défaut de connaissance, et elle conduit à faire une offre de rachat à un prix quasi nul pour un bien menacé de manière imminente, ce qui n'est politiquement pas tenable ;
- ◆ la décote peut tenir compte de manière simultanée de la durée résiduelle du bien et du niveau de connaissance du propriétaire. La DIE a transmis à la mission une note dans laquelle est présentée une formule de décote qui dépend de trois paramètres ;
 - la date de mise à disposition d'une information complète sur la menace auprès des propriétaires (date_connaissance_complète) ;
 - la date de rachat (date_rachat) ;
 - la date estimée de la réalisation de la menace (échéance).

La décote serait égale au ratio entre la durée durant laquelle le propriétaire a eu jouissance de la propriété en connaissant le risque, et la durée totale d'existence de la propriété, avec connaissance du risque :

$$\text{Décote} = \frac{(\text{date_rachat} - \text{date_connaissance_complète})}{(\text{échéance} - \text{date_connaissance_complète})}$$

En pratique :

- à très court-terme, la décote serait par construction nulle, puisque le système d'information serait tout juste en place ;
- même à moyen-terme, la décote serait plus faible que ce que donnent les calculs d'usufruit. Ainsi, un bien menacé à échéance 2040 racheté en 2030 subirait une décote de 50 % (si l'information est donnée en 2020), ce qui apparaît faible pour un bien menacé de destruction dix années plus tard ;
- cette formule serait favorable (à la puissance publique) dans plusieurs décennies, quand le dispositif d'information sera ancien. Ainsi, un rachat en 2060 d'un bien menacé à échéance 2080 subirait une décote de 66 %.

Annexe II

De manière générale, **cette formule est peu intuitive, et difficile à expliquer simplement** : la décote serait égale au ratio entre la durée durant laquelle le propriétaire a joui de son bien avec une connaissance complète du risque et la durée de vie résiduelle anticipée du bien au moment où le dispositif d'information complète est mis en place. Cela revient à considérer que l'amortissement du bien ne commence qu'à partir de 2020, ce qui conduit, pour les biens menacés à court et même moyen terme, à une durée d'amortissement trop faible, et incohérente par rapport au prix de marché hors risque auquel elle s'applique. Enfin, les propriétaires seraient fortement incités à vendre au plus vite à partir de 2020, puisque par principe, la décote serait quasi-nulle, ce qui ne serait pas soutenable budgétairement ;

- ◆ en théorie, une formule plus complexe, tenant compte de l'information disponible avant 2020, serait envisageable. La formule précédente présuppose que l'information existante aujourd'hui est systématiquement nulle, et que l'ensemble des propriétaires actuels en front de mer étaient totalement ignorants du risque quand ils ont acheté. Ce qui soulève la question de la possibilité de complexifier la formule, afin de tenir compte des sources d'information existantes dans le cadre existant.

Il serait par exemple envisageable de moduler les offres de rachat selon le niveau d'information des propriétaires au moment de l'achat ou de la transmission d'un bien, **antérieurement à la mise en place effective du dispositif d'information préconisé par la mission.** Cette information est certes aujourd'hui inégale et imparfaite, mais il serait excessif de la considérer systématiquement nulle.

La publication d'un PPRN, d'un PPRL, d'une SLGITC ou d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), présentant les perspectives d'évolution du trait de côte à différentes échéances, les enjeux menacés à ces échéances et la stratégie de protection de ces enjeux, est de nature à informer suffisamment les propriétaires, acquéreurs et locataires (associés le cas échéant à une information des acquéreurs et locataires renforcée) sur la nature et les échéances de l'aléa de recul du trait de côte, en l'état des connaissances scientifiques à la publication des documents.

En outre, le juge administratif retient, dans les situations de risque d'inondation, que l'information préalable sur le risque, obtenue par tout moyen, y compris des repères de crue dans la commune, est de nature à engager la responsabilité du propriétaire en cas de sinistre. Cela vaut y compris en l'absence de PPRI ou de plan d'exposition aux risques d'inondations approuvés.

L'information préalable sur les risques de dommages liés au recul du trait de côte est donc de nature à justifier un traitement différencié des propriétaires et occupants informés.

On pourrait imaginer d'amender la formule proposée par la DIE, pour tenir compte de l'information disponible avant 2020. Cette information n'étant pas aussi complète que l'information à partir de la mise en place du nouveau dispositif d'information, elle devrait être pondérée différemment. **La complexité atteindrait un niveau peu raisonnable, et en outre, une telle formule ne résoudrait pas tous les problèmes.** Ainsi, un propriétaire ayant acquis en 2019 son bien menacé à un prix de marché intégrant le risque se verrait offert la possibilité de le revendre à partir de 2020 à près de 100 % du prix du marché hors risque.

Par ailleurs, **au-delà de la difficulté à déterminer une décote, le calcul des prix de marché de référence pose aussi problème dans le cas de biens menacés par le recul du trait de côte.**

Annexe II

De manière générale, les biens en front de mer sont souvent atypiques, et se heurtent au faible nombre de transactions de biens comparables (indépendamment de la question du recul du trait de côte). Ainsi, dans les estimations réalisées actuellement par la DIE, le prix au m² d'un bien exceptionnel de très grande surface situé dans un espace naturel en front de mer peut être comparé à des immeubles de rapport de petite surface situé en bord de route sur le front de mer urbain de la ville voisine.

Déterminer des biens comparables serait encore plus complexe s'agissant des biens menacés par le recul du trait de côte. En théorie, puisque le prix de marché des biens comparables menacés est parasité par une prise en compte du risque inégale et impossible à quantifier, il serait a priori préférable de partir du prix des biens comparables non menacés par le trait de côte, auquel serait appliquée une décote tenant compte du risque.

Mais cette stratégie se heurte à plusieurs problèmes :

- ◆ ces mêmes biens comparables pourraient connaître aussi une évolution des prix favorisée par le fait qu'ils ne seront pas soumis au risque : du fait de ces micro-marchés de rareté, ces biens ne seraient plus des références pertinentes ;
- ◆ les biens potentiellement menacés, mais bénéficiant d'une protection, doivent-ils être considérés comme « biens comparables » non menacés ? Selon les anticipations relatives à l'entretien et au renforcement de la protection, le prix de marché peut varier fortement. Il est donc difficile d'identifier des biens qui puissent servir de référence parmi ceux qui sont potentiellement menacés, mais protégés ;
- ◆ les biens éloignés du front de mer sont difficilement comparables aux biens menacés.

2.2.3. Alternativement à un mécanisme de décote par rapport à un prix de marché hors risque, le prix de rachat pourrait être calculé à partir de la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie anticipée du bien

Pour toutes ces raisons, plutôt que de déterminer la valeur de rachat à partir de prix de marché de biens dont on peine à établir la comparabilité et le degré de risque incorporé, une alternative pourrait être de déterminer le prix de rachat à partir de la valeur de l'usufruit, tout en assurant un prix minimal pour tenir compte de l'information incomplète.

À titre d'exemple, le prix de rachat pourrait être déterminé ainsi :

Max (somme_forfaitaire ; Usufruit_N_années)

Cette formule présenterait les avantages suivants :

- ◆ **elle constitue un enrichissement de la valorisation théorique d'un bien menacé**, et est plus intuitive que la formule à partir du prix de marché hors risque ;
- ◆ **elle part d'une estimation de valeur locative, qui est plus robuste qu'une valeur d'achat :**
 - de manière générale, car elle n'est pas affectée par la spéculation ;
 - dans le cas d'espèce, car la valeur d'achat dépend des anticipations sur la durée de vie du bien, ce qui n'est pas le cas de la valeur locative, qui par définition, n'intègre par le risque.

En revanche, sur le littoral, le marché locatif est souvent peu développé, et les valeurs de référence risquent d'être encore plus rares que les transactions ;

- ◆ **le prix minimal (par exemple 50 000€) correspondrait de facto au prix de rachat pour les biens menacés de manière imminente.** Il se justifierait par l'information incomplète au moment de l'acquisition.

Annexe II

Le calcul de l'usufruit nécessite de disposer de la durée de vie résiduelle du bien. Les prévisions scientifiques permettront certes d'associer pour chaque parcelle une « espérance de vie » résiduelle, mais celle-ci restera très incertaine, comme rappelé supra. Un enrichissement de la formule pourrait ainsi être proposé en appliquant un coefficient multiplicatif à la valorisation de l'usufruit, par exemple d'un facteur de 10 %.

*Max (somme_forfaitaire ; 1,1*Usufruit_N_années)*

Ce facteur multiplicatif pourrait se justifier par l'incertitude sur la date à laquelle le bien sera rendu inhabitable, cette incertitude étant naturellement de plus en plus réduite que la durée de vie résiduelle anticipée est faible. Il présenterait en outre l'avantage de procurer au propriétaire une incitation à anticiper la vente, puisque la valorisation serait légèrement supérieure au coût théorique de relocalisation (qui correspond théoriquement à l'usufruit).

Ce prix minimal serait décroissant avec le temps, en considérant que l'argument sur le défaut d'information sera par construction de plus en plus faible avec le temps. Il pourrait par exemple commencer à 50 000 €, et s'éteindre vers 2040 ou 2050. Faire décroître cette somme minimale forfaitaire permettrait de compenser l'effet indésirable d'une valeur constante dans le temps, qui conduirait pour les biens les moins chers à un prix de rachat identique les vingt dernières de vie du bien, ce qui ôterait toute incitation à anticiper la vente¹⁵.

Enfin, si l'on souhaitait une formule qui ne dépende pas de valeurs de référence (achat ou location), pourrait être envisagée une valorisation forfaitaire fondée sur une grille d'indemnisation tenant compte des caractéristiques du bien, notamment :

- ◆ sa surface habitable ;
- ◆ sa situation ;
- ◆ son état ;
- ◆ le nombre d'occupants ou la composition du foyer propriétaire ;
- ◆ le cas échéant, le statut de résidence principale ou secondaire du bien.

Cette méthode de valorisation présente naturellement l'inconvénient d'être très grossière, et de ne pas tenir compte des spécificités de chaque territoire, mais a contrario elle présente l'avantage substantiel de ne pas reposer sur un prix de référence, dont on a vu qu'il resterait en tout état de cause fragile et sujet à contestation.

En résumé, sur quelques exemples, voilà ce que donneraient la formule de la DIE et la formule basée sur l'usufruit. On fait l'hypothèse que l'usufruit sur 30 ans est égal à 70 % de la valeur de pleine propriété.

Tableau 5 : Valorisation (en euros), pour un rachat amiable en 2025, avec une formule basée sur l'usufruit et un prix minimal¹⁶

	Bien à 100 000 € (prix minimal à 20 000 €)	Bien à 100 000 € (prix minimal à 50 000 €)	Bien à 300 000 € (prix minimal à 50 000 €)
Bien menacé en 2025	20 000	50 000	50 000
Bien menacé en 2035	27 000	50 000	81 000
Bien menacé en 2045	50 000	50 000	150 000
Bien menacé en 2055	70 000	70 000	210 000

Source : Mission.

¹⁵ En effet, pour un bien de valeur vénale hors risque à 100 000 €, l'usufruit sur vingt années est de l'ordre de 50 000 €, ce qui correspondrait à la valeur minimale « garantie », y compris pour un bien évacué.

¹⁶ À titre illustratif, l'usufruit a été valorisé à 27 %, 50 % et 70 % pour respectivement 10, 20 et 30 années.

Annexe II

Tableau 6 : modes de valorisation pour un rachat de la pleine propriété d'un bien

Méthode de calcul	Avantages	Inconvénients
Prix de marché	Simple	Ne tient pas nécessairement compte de l'espérance de vie réduite du bien
Prix de marché hors risque	Analogie avec le Fonds « Barnier »	Ne tient explicitement pas compte de l'espérance de vie réduite du bien
Décote forfaitaire par rapport à prix de marché hors risque	Simple et clair	Difficulté de fixer le taux de décote forfaitaire Ne permet pas de différencier les biens selon leur durée de vie anticipée
Décote inversement proportionnelle à la durée de vie anticipée du bien, par rapport à un prix de marché hors risque	Différentie les biens selon leur durée de vie anticipée	Valorisation très faible pour biens menacés dans l'immédiat Ne tient pas compte <i>a priori</i> de l'information incomplète
Décote indépendante de la durée de vie du bien, croissante avec l'échéance de la menace	Avantage les biens menacés à court-terme, pour lesquels la présomption d'information incomplète est plus élevée	Ne permet pas de différencier les biens selon leur durée de vie anticipée
Décote proposée par la DIE, consistant à amortir la valeur vénale hors risque sur la seule période postérieure à 2020	Tient compte à la fois de la durée de vie anticipée, et de la méconnaissance du risque	Complexe et peu intuitif Présuppose que la méconnaissance du risque était totale jusqu'en 2019 Très forte incitation pour les propriétaires à vendre au plus vite à la collectivité
Formule correspondant à la seule valorisation de l'usufruit sur la durée de vie anticipée du bien.	Correspond à la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme	Ne tient pas compte de l'information incomplète Valeur très faible pour les biens menacés dans l'immédiat
Formule avec usufruit, et somme minimale forfaitaire, décroissante avec le temps, qui correspondrait de facto à la valeur de rachat des biens menacés de manière imminente.	Fondé sur la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme Tient compte de l'information incomplète via la somme minimale forfaitaire	Valorisation forfaitaire préconisée (50 000 €) serait jugée insuffisante pour la majorité des biens menacés dans l'immédiat
Formule avec coefficient multiplicatif appliqué à la valorisation de l'usufruit, et somme minimale forfaitaire, décroissante avec le temps	Fondé sur la valorisation théorique Valorisation élevée pour les biens menacés à moyen-terme Tient compte de l'information incomplète via la somme minimale forfaitaire Coefficient multiplicatif tient compte de l'incertitude sur l'échéance de la menace	Valorisation forfaitaire préconisée (50 000 €) serait jugée insuffisante pour la majorité des biens menacés dans l'immédiat
Valorisation forfaitaire sur la base d'une grille d'évaluation des biens et de la composition du foyer	Robuste, car ne repose pas sur des estimations fragiles de prix de marché hors risque de biens comparables	Hétérogénéité des biens et des littoraux insuffisamment prise en compte
Dissociation de la valeur du foncier et de la valeur du bâti, avec prise en compte de la seule valeur du bâti	Permet de neutraliser la plus-value apportée par la proximité du littoral	La valeur du bâti serait trop importante par rapport à la valeur de l'usufruit économique à échéance proche de l'aléa, et pas assez importante plusieurs décennies avant la réalisation de l'aléa

Source : Mission.

2.2.4. Il serait difficile de rendre les acquisitions de nue-propiété attractives pour le vendeur, en retenant des valorisations cohérentes avec celles des pleine-propiété

La valorisation d'une acquisition de nue-propiété répond en théorie à la formule suivante :

$$Valo_NP = Valo_PP - usufruit$$

Dans le cas d'espèce de biens menacés par le trait de côte, se pose la question de la valeur retenue pour la pleine-propiété. Retenir la valorisation « hors-risque » de la pleine propriété présenterait une contradiction interne, comme on peut le voir avec les deux exemples suivants :

- ♦ soit deux biens similaires dans une commune littorale, le bien A en zone menacée par le trait de côte à 30 ans, le bien B en zone non menacée. Une collectivité souhaite acheter la nue-propiété de ces deux biens, avec un usufruit de 30 ans.

En retenant la valorisation « hors risque » de la pleine propriété, alors le prix payé par la personne publique serait identique dans les deux cas, alors que dans 30 ans, le bien A sera détruit et le bien B récupéré par la personne publique. Ce serait une incohérence manifeste ;

- ♦ soit un bien menacé dans 20 ans, une collectivité locale hésite à le racheter en pleine-propiété ou en nue-propiété, et demande à la DIE l'estimation dans les deux cas. Le prix transmis serait dans les deux cas de l'ordre de 50 % du prix hors risque, ce qui est là encore incohérent : il est difficile de concevoir une valorisation du même ordre de grandeur, alors que dans l'un des deux cas, la collectivité dispose d'un bien habitable durant 20 ans.

Il ressort de ces deux exemples qu'on ne peut retenir la valorisation hors risque de la pleine-propiété dans la formule relative à l'acquisition de la nue-propiété. Il est logique de retenir alternativement la valorisation alternative, tenant compte de la durée de vie réduite. Mais cette option présente un problème de nature différente, ce que l'on peut voir de manière limpide si on retient la formule avec usufruit proposée dans la partie 2.2.3¹⁷.

Pour mémoire, la valorisation de la pleine-propiété s'écrit ainsi :

$$Valo_PP = \text{Max} (\text{somme_forfaitaire} ; 1,1 \text{ Usufruit_N_années})$$

De manière évidente, la valorisation correspondante de la nue-propiété s'écrit ainsi :

$$Valo_NP = \text{Max} (\text{somme_forfaitaire} - \text{usufruit_N_années} ; 0,1 * \text{Usufruit_N_années})$$

L'attractivité de cette valorisation dépendrait naturellement de la somme forfaitaire retenue mais si l'on retient l'ordre de grandeur de 50 000 € retenu supra, elle serait nécessaire faible pour beaucoup de biens.

Supposons un bien de prix de marché hors risque à 150 000 €, qui serait affecté par le recul du trait de côte 20 années plus tard. Alors, la valorisation pour la nue-propiété serait égale à 7 500 €¹⁸.

¹⁷ Mais le problème se pose pareillement pour les autres formules, dès lors que la décote est substantielle.

¹⁸ Max (50 000 - 50 % * 150 000 ; 0,1 * 50 % * 150 000).

2.3. Les rachats de biens menacés pourraient faire l'objet d'un cofinancement national sous plusieurs conditions

2.3.1. Le cofinancement national ne serait applicable que dans le cadre d'un contrat entre l'Etat et l'EPCI concerné sur un projet de territoire, les éventuelles offres de rachat devant en outre respecter l'estimation de prix transmise par les services compétents de l'État, et s'appliquer aux seuls biens acquis par le propriétaire avant la mise en place du système d'information réformé

La mise en place d'un cofinancement national (cf. annexe IV, pour une description des sources de financement de cet outil de solidarité) doit éviter de déresponsabiliser les acteurs locaux et pousser à la hausse le prix de rachat. Pour ce faire, la mission fait les préconisations suivantes :

- ◆ **l'État n'apporterait de financement que dans le cadre d'une contractualisation sur un projet de territoire.** Le préfet s'assurerait de la cohérence de la stratégie retenue pour la libération des espaces avec le projet d'aménagement¹⁹, et plus globalement de la bonne utilisation de l'argent public²⁰ ;
- ◆ **le cofinancement ne serait applicable que pour les rachats de biens²¹, que les propriétaires ont acquis antérieurement à la mise en place de l'information acquéreurs locataires (IAL) réformée** proposée par la mission. Parmi les acquisitions effectuées antérieurement à la mise en place de l'IAL réformée, il ne serait pas fait de distinction selon l'ancienneté de l'acquisition, contrairement par exemple au dispositif « Letchimy » en outre-mer (cf. Encadré 1), qui ne concerne que les biens dont les occupants justifient d'une occupation continue et paisible de ces locaux depuis plus de dix ans. Ainsi, par exemple, deux habitations aux caractéristiques semblables se verraient offrir le même prix de rachat, même si l'une a été rachetée en 1980 et l'autre en 2018. Certes, on pourrait estimer que le premier propriétaire a joui durant 40 ans de sa propriété, qui plus est acquise pour un prix a priori modeste, mais a contrario l'information sur le recul du trait de côte en 1980 était plus faible que pour l'acquéreur de 2018 ;
- ◆ **le cofinancement ne serait applicable que pour les rachats de bien qui se font à un prix cohérent avec l'estimation transmise par la DIE** (une exception pourrait toutefois être prévue si le prix final est fixé par le juge de l'expropriation). Deux modalités de mise en œuvre sont possibles pour ce plafonnement par l'estimation de la DIE :
 - conditionner le cofinancement au respect de cette estimation ;
 - dans le cas où le prix est supérieur à cette estimation, calculer le cofinancement sur la base de cette estimation.

¹⁹ En particulier en cas d'acquisitions de nue-propriété avec un usufruit à durée variable.

²⁰ Par exemple, ne pourraient pas être cofinancées des acquisitions de pleine-propriété 50 ans avant la menace.

²¹ Cette disposition vaut pour les mutations à titre onéreux. Il pourrait être envisagé d'exclure également du cofinancement les rachats de biens reçus en héritage postérieurement à la mise en place de l'IAL réformée. Mais l'héritage d'un bien en zone menacée est subi (avec comme seule alternative de l'accepter ou de le refuser, le choix de la localisation ayant été fait avant la mise en place de l'IAL réformée), contrairement à une mutation à titre onéreux dans laquelle un particulier fait le choix d'investir son épargne dans une zone menacée par le recul du trait de côte, plutôt qu'ailleurs.

Annexe II

La première option renforcerait la position de la collectivité locale, qui pourrait expliquer légitimement au propriétaire qu'elle est dans l'incapacité de formuler une offre plus élevée, sous peine de perdre le cofinancement. Contrepartie de cette condition stricte, une partie substantielle des propriétaires refuseront l'offre de rachat par la puissance publique, soit pour tenter de vendre leur bien sur le marché, soit en choisissant de l'occuper jusqu'à l'expropriation ou l'arrêté d'évacuation.

La seconde option présente l'avantage de ne pas générer d'effet de seuil, vis-à-vis d'un prix de référence qui, on l'a vu, sera déterminé de manière fragile, et donc contestable. Mais elle présente l'inconvénient d'être plus inflationniste.

Encadré 1 : Dispositions relatives aux quartiers d'habitat informel situés dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin

La loi dite « Letchimy » prévoit, dans les quartiers d'habitat informel situés dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin, une aide financière visant à compenser la perte du domicile, pour les logements et les biens professionnels.

« Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics rend nécessaire la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur la propriété d'une personne publique ou de son concessionnaire, la personne publique à l'initiative de l'opération ou son concessionnaire peut verser aux occupants une aide financière visant à compenser la perte de domicile si les conditions suivantes sont remplies :

1° Les occupants, leurs ascendants ou leurs descendants sont à l'origine de l'édification de ces locaux

2° Ces locaux constituent leur résidence principale

3° Les occupants justifient d'une occupation continue et paisible de ces locaux depuis plus de dix ans à la date de la délibération de la collectivité publique ayant engagé l'opération, à celle de l'ouverture de l'enquête publique préalable à la réalisation des travaux ou, en l'absence d'enquête publique, à celle de la décision de la personne publique maître d'ouvrage

4° Ils n'ont pas fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion au cours de la période mentionnée au 3°. »

« Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics rend nécessaire la démolition de locaux affectés à l'exploitation d'établissements à usage professionnel édifiés sans droit ni titre sur la propriété d'une personne publique ou de son concessionnaire, la personne publique à l'initiative de l'opération ou son concessionnaire peut verser aux exploitants une aide financière liée aux conséquences de cette opération si les conditions suivantes sont remplies :

1° Ces exploitants sont à l'origine de l'édification de ces locaux

2° Ils exercent leur activité dans ces locaux de façon continue depuis plus de dix ans à l'une des dates mentionnées au 3° du I

3° Ils exercent leur activité dans le respect de leurs obligations légales

4° Ils n'ont pas fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion au cours de la période mentionnée au 2° »

Source : Légifrance.

2.3.2. Le cofinancement pourrait concerner a priori l'ensemble des biens privés, mais s'appliquerait dans la limite d'un plafond de prix

La mission n'identifie pas de raison conduisant à considérer différemment les habitations et biens professionnels dans les critères de cofinancement. On pourrait a contrario introduire une distinction selon le statut du propriétaire, selon qu'il soit, par exemple, un particulier, une PME, ou une grande entreprise. La mission n'a toutefois pas exploré cette piste.

Se pose également la question d'une éventuelle distinction entre résidence principale et secondaire. Il est possible de considérer que les propriétaires de résidences secondaires ne devraient pas bénéficier de proposition de rachat de leur bien, au motif qu'ils disposent par définition d'une autre résidence, et qu'ils peuvent donc assumer –seuls- la perte d'usage du bien menacé par le recul du trait de côte. Cette distinction existe d'ailleurs dans certains dispositifs, en France (cf. Encadré 1) comme à l'étranger²².

La mission ne partage pas ce point de vue. D'une part, l'offre de rachat par la collectivité locale aurait pour but premier de favoriser la libération de l'espace et l'anticipation du projet de renaturation du front de mer, le caractère de la résidence (principale ou secondaire) n'entre pas en ligne de compte dans cet objectif. D'autre part, même si on raisonne avec un angle social, un propriétaire de résidence secondaire sur le littoral dans les Hauts-de-France peut être beaucoup plus modeste que la moyenne des propriétaires de résidence principale sur le littoral métropolitain (a fortiori s'il est locataire de sa résidence principale). C'est pourquoi la mission estime que la prise en compte d'un critère d'équité sociale est préférable via un plafonnement des prix.

Il apparaît en effet difficile politiquement de cofinancer des rachats à un prix dépassant le million d'euros. La mission préconise ainsi que le cofinancement ne s'applique que dans la limite d'un plafond de prix²³, dans le même esprit que celui du financement du rachat des biens sinistrés par le fonds Barnier, qui prévoit un plafond de 240 000 €²⁴. Un tel plafonnement serait très contraignant, compte-tenu de la grande dispersion des prix de l'immobilier sur le littoral. À titre d'exemple, **1 % des transactions en 2016 ont concerné des biens supérieurs à 1 M€, et représenté 16 % du montant total des transactions.**

Ce dispositif de plafonnement en euros des prix de rachat conduirait ainsi pour les biens les plus chers à une décote de facto très élevée, pouvant dépasser 80 ou 90 %, qui se traduirait mécaniquement par un refus des propriétaires, qui préfèreraient financer leur propre protection, voire, si elle leur était refusée, occuperaient leur bien jusqu'à l'arrêt de péril. Cette perspective serait sans doute assumable politiquement.

²² Au Québec, l'érosion côtière est explicitement intégrée au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ce régime permet en cas de danger pour les personnes et les biens, de financer des ouvrages de protection d'urgence, dans la limite de 5 000 \$CA, ou l'indemnisation des dommages à la résidence principale ou de son déplacement, dans la limite de 200 000 \$CA. Les résidences secondaires sont explicitement exclues de ce dispositif, qui n'est mobilisable qu'après un sinistre ou en cas de sinistre imminent.

²³ À titre d'exemple, environ 1 000 maisons sont vendues chaque année dans les communes littorales des Alpes-Maritimes, pour un prix moyen de l'ordre du million d'euros, source CEREMA, à partir de la base DVF.

²⁴ On peut pousser l'analogie avec les biens menacés par le recul du trait de côte, qui sont « destinés à être sinistrés ».

2.3.3. L'articulation avec les financements locaux devrait veiller à ne pas générer d'incitations indésirables.

Enfin, se pose la question de l'articulation entre le financement apportée par les collectivités locales concernées et le cofinancement national. Il importe que cette articulation ne génère pas des incitations indésirables vis-à-vis des acteurs locaux.

Tout d'abord, **le cofinancement national n'a pas vocation à intervenir exclusivement en dernier recours**, c'est à dire de réserver les cofinancements aux situations non réglées à dix ans de l'échéance, car les collectivités locales seraient alors désincitées à anticiper.

Ainsi, le principe pourrait être de fixer le cofinancement comme une fraction du financement de la collectivité locale (commune et groupement de communes), que le préfet aurait la latitude de moduler en fonction de la situation locale et des caractéristiques du projet de territoire. Le taux de cofinancement ne devrait pas être trop élevé, afin que la collectivité locale ait une incitation à maîtriser le coût global de son plan de rachat.

Le taux de cofinancement pourrait être fixé, soit par rapport au coût total, soit par rapport au seul financement de la collectivité locale concernée. Dans le premier cas, la collectivité locale concernée serait fortement incitée à bénéficier d'autres cofinancements (département, région, FEDER), car ceux-ci réduiraient d'autant sa contribution. Dans le second cas, l'incitation serait moindre, car les autres cofinancements autres réduiraient également le cofinancement national.

ANNEXE III

Outils de gestion maîtrisée des espaces menacés à moyen et long terme

Le contenu de la deuxième partie de cette annexe n'est pas partagé par le CGEDD, qui considère que l'attribution de permis de construire de toutes natures, tout comme la définition de zones dérogatoires spécifiques au sein des plans locaux d'urbanisme, dans les zones concernées par l'érosion du trait de côte à l'horizon 2100, seraient en contradiction avec les signaux que la puissance publique doit adresser au marché, en laissant croire que l'affectation du territoire soumis à l'aléa à de nouvelles activités, y compris celles nécessitant des constructions « en dur », reste possible.

Or, après des décennies d'urbanisation privilégiant l'implantation d'équipements et de bâtiments sur le bord de mer, et l'échec des quelques tentatives de réserver ce dernier aux équipements légers, le contexte de risque accru - du fait d'une convergence de phénomènes géologiques et climatiques susceptibles de s'accélérer - conduit à s'inscrire résolument et dès maintenant dans une stratégie de recomposition du territoire littoral.

D'après le CGEDD, la délivrance de permis de construire, qualifiés dans l'annexe de « non pérennes » alors même qu'ils sont à effet prolongé (40 à 50 ans selon les propositions faites) aurait un effet inverse à celui qui est recherché : l'émergence, dès maintenant, d'un modèle économique alternatif pour faire face à la demande foncière et immobilière très soutenue qui va continuer à s'exercer sur une grande partie des territoires littoraux au cours des décennies à venir.

Le succès de ce modèle alternatif, privilégiant l'implantation des équipements et des bâtiments en rétro-littoral et la libération-renaturation des espaces menacés, s'inscrira dans un temps long et les conditions de sa mise en œuvre, en cohérence avec les différents enjeux écologiques, sociaux et économiques des territoires concernés, doivent être réunies sans plus tarder. Toute ambiguïté dans les orientations de la puissance publique ne peut qu'aller à l'encontre de cette exigence d'anticipation. D'après le CGEDD, la délivrance de permis de construire non pérennes, éventuellement de longue durée, conduisant à la construction de biens destinés à être détruits, constituerait à l'inverse une logique non durable et de destruction de valeur à moyen terme.

Le CGEDD craint, par ailleurs, que l'ouverture de cette possibilité, avec des horizons temporels qui pourront être relativement longs, soit à l'origine d'une extension du dispositif vers d'autres territoires (zones à inondation lente, par exemple), qui serait en totale contradiction avec d'autres politiques publiques majeures (prévention des risques, lutte contre l'artificialisation des espaces naturels et agricoles, etc.).

SOMMAIRE

1. PLUSIEURS DISPOSITIONS DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CODE DE L'URBANISME PEUVENT UTILEMENT CONTRIBUER À LA MAÎTRISE DE L'ALÉA DE REcul DU TRAIT DE CÔTE	1
1.1. Il est possible d'interdire, dans le plan local d'urbanisme, la reconstruction à l'identique d'un bien démoli ou détruit du fait d'un sinistre	2
1.2. Dans les zones menacées par le recul du trait de côte identifiées dans les documents d'urbanisme, les PPRN ou les SLGITC, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut refuser une autorisation d'urbanisme pour des motifs de sécurité publique ou de salubrité.....	3
1.3. Le maire peut décider d'étendre la bande littorale de non-constructibilité	3
1.4. Dans les zones menacées identifiées dans les documents d'urbanisme ou les PPRN, des prescriptions relatives aux types de constructions autorisées, aux caractéristiques du bâti et à la destination des bâtiments peuvent être opposées à toute demande d'autorisation d'urbanisme	4
2. DES DISPOSITIONS NOUVELLES POURRAIENT ÊTRE MISES EN ŒUVRE POUR ORGANISER L'OCCUPATION DES ESPACES MENACÉS AVANT LEUR LIBÉRATION.....	5
2.1. Les cartes d'aléa de recul du trait de côte réalisées par les services de l'État, non opposables directement aux tiers, devraient être communiquées dans le dossier de transmission d'informations au maire.....	5
2.2. Pour faciliter un aménagement soutenable des espaces menacés par le recul du trait de côte, il serait possible de définir, dans les documents d'urbanisme, des zones soumises à aléa dans lesquelles seules des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne pourraient être délivrées.....	7
2.2.1. <i>Les cartes d'aléa de recul du trait de côte pourraient appuyer la définition, dans les documents d'urbanisme, de zones soumises à des restrictions spécifiques, dont l'interdiction des permis de construire à titre pérenne</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Le code de l'urbanisme et la jurisprudence encadrent strictement les autorisations d'urbanisme temporaires, qui n'apparaissent pas comme des outils adaptés aux zones menacées à moyen et long terme.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Assouplir le permis de construire à titre précaire n'apparaît pas adapté aux enjeux de l'occupation d'espaces menacés à moyen et long terme.....</i>	<i>10</i>
2.2.4. <i>Un régime d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, spécifique aux espaces menacés par le recul du trait de côte, pourrait être créé</i>	<i>10</i>
2.3. La création d'un nouveau type de bail, spécifique aux zones menacées par le recul du trait de côte, ne serait pas nécessaire	12
2.3.1. <i>Les baux de droit commun apparaissent utilisables sans modification au sein des espaces menacés, sous réserve de la bonne information des preneurs</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Les baux constitutifs de droits réels, adaptés aux enjeux de moyen et long terme, pourraient utilement compléter les outils d'occupation temporaire des espaces menacés</i>	<i>13</i>

1. Plusieurs dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme peuvent utilement contribuer à la maîtrise de l'aléa de recul du trait de côte

L'outil privilégié de maîtrise de l'aménagement du fait des risques naturels ou technologiques est le plan de prévention des risques (PPR). Le PPR, élaboré par les services de l'État, est une servitude d'utilité publique s'imposant aux documents d'urbanisme et devant y être annexé.

Selon les cartes d'aléas et les évaluations de risques produites lors de l'élaboration du PPR, celui-ci impose des restrictions à l'utilisation des sols se traduisant par un zonage du territoire, le plus fréquemment :

- ◆ zone rouge, règles d'inconstructibilité du sol, d'interdiction de reconstruction en cas de destruction et d'interdiction de changement d'usage des bâtiments. Il s'agit d'une restriction particulièrement importante des possibilités d'aménagement, justifiée par le niveau de risque dans la zone ;
- ◆ zone violette, zone constructible sous conditions strictes, le PPR devant préciser les projets de travaux dans la zone et leurs dimension. Ces travaux doivent être réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique et font l'objet d'une vérification de conformité systématique par les services de l'État ;
- ◆ zone bleue, zone constructible sous conditions liées au bâti (surface, hauteur, matériaux, techniques de construction, etc.).

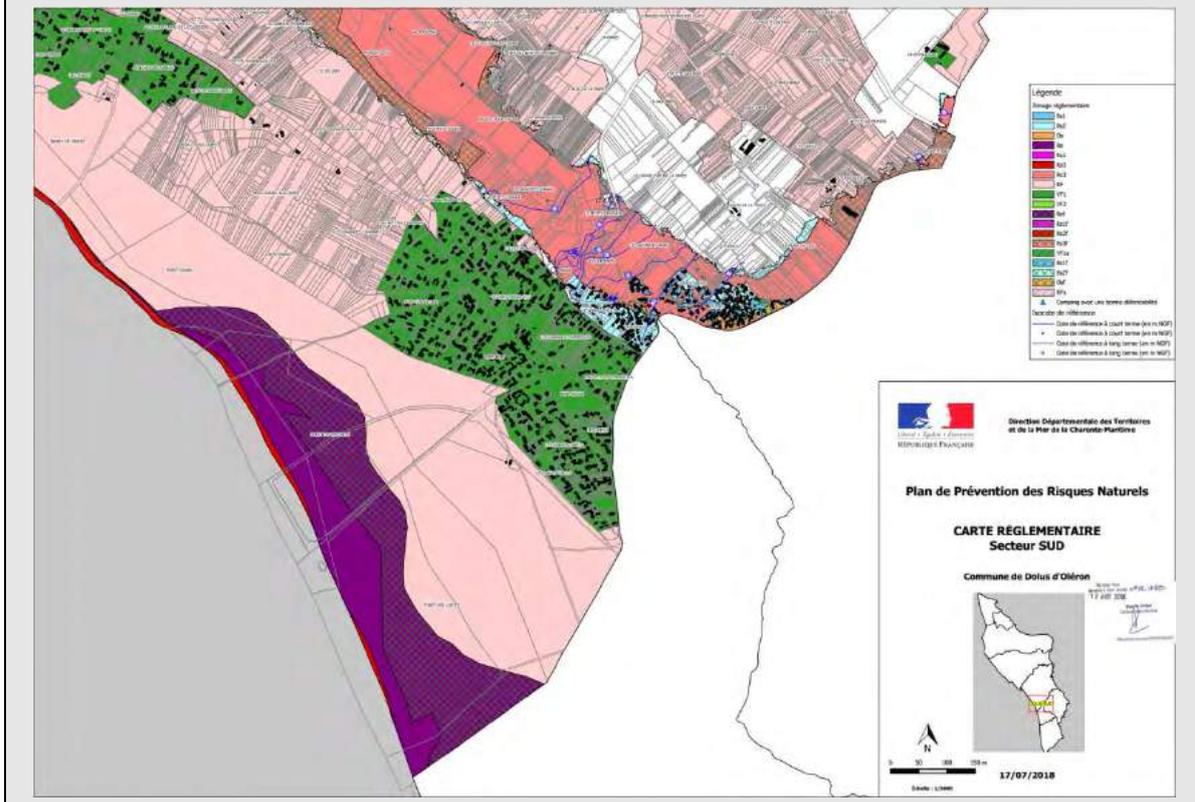
Les plans de prévention des risques naturels (PPRN, relatifs aux inondations, glissements de terrains, submersions marines, etc., cf. par exemple dans l'encadré 1 le PPRN de Dolus-d'Oléron), font l'objet de critiques régulières relatives au dimensionnement des zones à risques, par exemple le niveau de crue centennale ou celui de la plus haute crue enregistrée pour le risque inondation, et au caractère jugé très restrictif des zones rouges, qui peuvent être très étendues.

Encadré 1 : L'exemple du PPRN de Dolus-d'Oléron, secteur sud

Le PPRN de la commune de Dolus-d'Oléron a été approuvé le 18 août 2018 par le préfet de la Charente-Maritime.

Sur la carte du secteur sud ci-dessous, sont notamment indiquées les zones violettes soumises à érosion (Re et Ref) et les zones rouges de submersion Rs. Les zones soumises à érosion sont indiquées comme « totalement inconstructibles » dans le résumé non technique du PPRN.

Les zones Rs2 et Rs3 sont totalement inconstructibles, sauf, au sein de la zone Rs2 la zone Os. Cette zone correspond au centre-bourg et à ses dents creuses, dans lesquelles une constructibilité sous conditions est admise.



1.1. Il est possible d'interdire, dans le plan local d'urbanisme, la reconstruction à l'identique d'un bien démoli ou détruit du fait d'un sinistre

Un bien détruit ou démoli suite à un sinistre peut, selon l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, être reconstruit à l'identique dans un délai de dix ans. Il est néanmoins possible de prévoir dans le PLU(i) l'interdiction de reconstruire des biens détruits ou démolis par sinistre. Le Conseil d'État a précisé que cette interdiction devait être expressément prévue par le PLU(i)¹.

Cette possibilité pourrait être utilisée dans les zones d'aléa liées à l'érosion côtière identifiées dans les documents d'urbanisme ou les PPRN. Elle pourrait également, sous réserve d'une modification législative de l'article L. 115-15 du code de l'urbanisme, être étendue aux zones d'aléa de recul du trait de côte définies dans les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

Toutefois, cette disposition aurait une portée plus faible que dans les zones soumises à d'autres risques naturels, telles que les crues torrentielles.

¹ Cf. CE, 8 novembre 2017, n° 403599.

1.2. Dans les zones menacées par le recul du trait de côte identifiées dans les documents d'urbanisme, les PPRN ou les SLGITC, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut refuser une autorisation d'urbanisme pour des motifs de sécurité publique ou de salubrité

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dispose que « *[un] projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Dans ce cas, il appartient à l'autorité refusant une autorisation d'urbanisme sur ce fondement d'apporter, en cas de contentieux, les éléments de connaissance du risque motivant la décision.

A plusieurs reprises, le juge administratif a estimé que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pouvait s'appliquer indépendamment des prescriptions ou de l'existence des documents d'urbanisme, l'évaluation des risques pouvant être réalisée par tous moyens².

En outre, le juge administratif a reconnu la légalité d'un refus de permis de construire fondé sur un aléa d'érosion de falaises à dix ans, dans une zone couverte par un plan de prévention des risques naturels littoraux³. À l'appui de son raisonnement, le juge a considéré que les éléments d'évaluation du risque (photographies aérienne, comparaisons cartographiques) étaient suffisants pour établir la réalité de celui-ci. En outre, la parcelle concernée était située à proximité d'une zone rouge définie dans le PPRN approuvé pour la commune. En l'espèce, même si l'échéance prévisible du risque était de dix ans, les « conséquences graves et irréversibles » de sa réalisation justifiaient le refus de permis de construire.

Un refus d'autorisation d'urbanisme au titre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme suppose donc que l'autorité à l'origine de refus, soit en mesure de le motiver par l'état des connaissances scientifiques sur l'aléa. Ceci souligne l'importance de disposer de cartes d'aléa et de mesures du recul du trait de côte à jour, réalisée selon une méthodologie transparente et répondant aux standards scientifiques du moment.

1.3. Le maire peut décider d'étendre la bande littorale de non-constructibilité

Selon les dispositions de l'article L. 121-19 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme peut prévoir, notamment du fait des prévisions d'érosion côtière, l'extension de la bande littorale d'inconstructibilité des 100 mètres établie par la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986. Si une telle décision n'aurait pas d'effet immédiat sur les constructions existantes (hormis l'interdiction d'éventuelles extensions en application de la loi *Littoral*), elle permet de maîtriser la construction dans les zones de fort aléa.

Néanmoins, cette mesure présente un caractère très restrictif hors des espaces urbanisés, tout en ayant un effet limité dans les espaces déjà urbanisés⁴. Cette situation limite *a priori* la pertinence de cet outil au regard d'un objectif de valorisation des espaces littoraux menacés à moyen et long terme.

² Cf. CAA Bordeaux, 17 juillet 1997, n° 95BX00850, Conseil d'État, 16 juillet 2014, n° 356643, ou Conseil d'État, 13 juillet 2006, n° 282397 et n° 284390.

³ CAA Bordeaux, 17 janvier 2017, n° 15BX02883.

⁴ L'article L. 121-16 du code de l'urbanisme dispose que « **En dehors des espaces urbanisés**, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ».

1.4. Dans les zones menacées identifiées dans les documents d'urbanisme ou les PPRN, des prescriptions relatives aux types de constructions autorisées, aux caractéristiques du bâti et à la destination des bâtiments peuvent être opposées à toute demande d'autorisation d'urbanisme

Dans l'état actuel du droit, des prescriptions peuvent être inscrites au règlement d'un PPRN ou d'un document d'urbanisme, afin de ne pas augmenter l'exposition à l'aléa des zones menacées, et de ne pas contribuer à l'augmentation du périmètre de ces zones. Elles permettent à la fois d'encadrer les constructions dans les zones à faible exposition, et de nuancer le principe d'inconstructibilité des zones à moyenne ou forte exposition en permettant des adaptations compatibles avec l'objectif de protection des personnes et des biens.

Ces prescriptions peuvent être de deux ordres (cf. encadré 2) :

- ◆ des restrictions de destination du bien, par exemple l'interdiction de l'augmentation du nombre de logements, ou l'autorisation de seuls équipements collectifs ou d'accessibilité des espaces, et de biens nécessitant la proximité de l'eau (pêche ou aquaculture par exemple) ;
- ◆ des règles particulières de construction, portant sur les matériaux, la surface de l'emprise, la hauteur, etc.

Le règlement des documents d'urbanisme peut également prévoir de telles prescriptions. Si un PPRN et un document d'urbanisme coexistent, la prescription la plus dure s'impose.

La création de zones d'aléa à court, moyen et long terme devrait donc permettre d'affiner ces prescriptions pour les adapter au mieux à l'anticipation du recul du trait de côte, tout en garantissant l'absence d'augmentation des enjeux exposés à l'aléa.

Encadré 2 : L'exemple des restrictions apportées au bâti dans les PPRN de l'île d'Oléron

Le règlement commun aux PPRN de l'île d'Oléron précise les règles de constructibilité applicables à chaque zone soumise à aléa. Par exemple, pour les parcelles situées en zones soumises à érosion côtière à 100 ans, et pour lesquelles il n'a pas été identifié de mesures de protection à la fois économiques et efficaces (liste non exhaustive) :

- toute nouvelle construction ou reconstruction de bien est interdite ;
- les changements de destination vers des bâtiments d'habitation sont interdits ;
- sont autorisés par exception la création de « zones refuge » pour les bâtiments de plein pied, et l'installation hors sol d'abris de jardin et de piscines.

Pour les zones soumises à érosion et non protégées, les restrictions sont ainsi particulièrement importantes, bien que leur impact soit modéré par l'application des restrictions issues de la loi *Littoral*, qui restreint fortement la construction et l'extension du bâti dans la bande littorale des 100 mètres.

Le PPRN de l'île d'Oléron distingue les zones déjà soumises au risque de submersion et les zones susceptibles d'être soumises au risque de submersion à long terme, du fait notamment des prévisions d'érosion du littoral. Dans ces zones menacées à long terme, la constructibilité des parcelles est la règle générale, sous réserve du respect des prescriptions suivantes (liste non exhaustive) :

- interdiction des aménagements susceptibles d'augmenter l'exposition au risque, notamment la création de sous-sol, la reconstruction de biens détruits par une submersion marine, des activités susceptible d'engendrer une pollution ou de perturber l'écoulement des eaux ;
- pour les constructions, le premier plancher devra être situé au-dessus de la cote de référence à long terme définie au PPRN et aucune ouverture ne peut être créée sous la cote de référence ;
- les changements de destination sont autorisés.

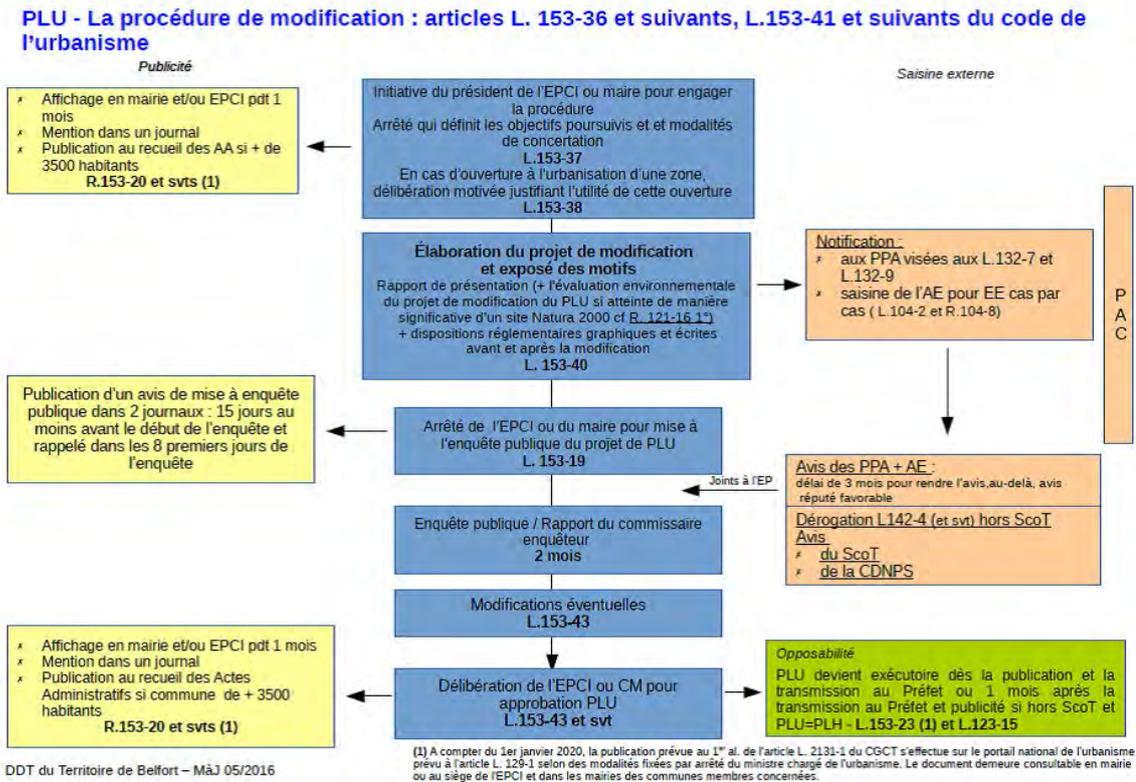
2. Des dispositions nouvelles pourraient être mises en œuvre pour organiser l'occupation des espaces menacés avant leur libération⁵

2.1. Les cartes d'aléa de recul du trait de côte réalisées par les services de l'État, non opposables directement aux tiers, devraient être communiquées dans le dossier de transmission d'informations au maire

Le 1° de l'article R. 151-34 du code de l'urbanisme dispose que les documents graphiques du règlement du plan local d'urbanisme font apparaître « les secteurs où (...) l'existence de risques naturels (...) justifie que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature ». Néanmoins, une évolution de PLU(i) qui réduirait les possibilités de construction (notamment en cas d'interdiction des constructions nouvelles ou de constructions pérennes dans une zone) relève de la procédure de modification après enquête publique du PLU(i), sauf dans le cas de la prise en compte obligatoire des servitudes d'utilité publique dans le PLU(i), en particulier les plans de prévention des risques.

L'intégration des cartes d'aléa de recul du trait de côte aux documents d'urbanisme implique donc le respect des dispositions du chapitre III du titre II du livre premier du code de l'environnement relatives à l'organisation des enquêtes publiques. Il s'agit d'une procédure longue, détaillée au graphique suivant.

Graphique 1 : Procédure de modification du plan local d'urbanisme



Source : Direction départemental des territoires du Territoire de Belfort.

⁵ Cf. Cabinet Adamas avocats associés, *Analyse à droit constant des dispositions juridiques permettant la mise en œuvre d'une stratégie de recul du trait de côte*, 26 décembre 2017, et *Analyse des dispositions de la proposition de loi « adaptation des territoires littoraux au changement climatique »*, 26 octobre 2018, missions pour le ministère de la transition écologique et solidaire.

Annexe III

Outre cette possibilité de révision, des servitudes d'utilité publique peuvent être annexées au PLU(i). Ces servitudes doivent être respectées par les autorisations d'urbanisme. Pour être opposable, une servitude d'utilité publique doit être annexée au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols. L'ajout d'une servitude d'utilité publique en annexe d'un PLU(i) relève de la procédure de mise à jour du PLU(i) prévue à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire un arrêté du maire du président de l'EPCI. En cas de carence dans un délai de trois mois, le préfet peut y procéder d'office.

L'ajout d'une servitude d'utilité publique à un PLU(i) est donc beaucoup plus simple qu'une modification du zonage de celui-ci. Les servitudes d'utilité publique, dont font partie les plans de prévention des risques naturels, sont définies limitativement par décret (décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015). Les cartes d'aléa d'érosion côtière pourraient être ajoutées à la liste des servitudes d'utilité publique. Dans cette hypothèse, il appartiendrait à chaque préfet de transmettre aux maires et aux présidents d'EPCI les cartes d'aléas les concernant, par la procédure du porter à connaissance prévue à l'article R. 132-1 du code de l'urbanisme en cas d'élaboration ou de révision d'un PLU(i), ou par la procédure d'annexion des servitudes d'utilité publique aux documents d'urbanisme existants prévue à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme.

Cette proposition aurait l'avantage, sous réserve de la capacité scientifique à définir les cartes d'aléas, de simplifier grandement l'établissement de règles d'aménagement spécifiques dans les zones menacées par le recul du trait de côte.

Elle comporte toutefois deux inconvénients :

- ◆ le statut de servitude d'utilité publique donnerait aux cartes d'aléas un statut et une opposabilité équivalents aux PPRN, ceux-ci étant, contrairement aux cartes d'aléas qui sont un des supports du PPRN, réalisés après enquête publique et consultation des communes concernées. Les PPRN offrent donc des garanties supérieures aux acteurs locaux, et une plus grande transparence dans leur élaboration ;
- ◆ l'élaboration de cartes d'aléas s'imposant aux documents d'urbanisme pourrait être perçue comme une ingérence de l'État dans la compétence d'urbanisme et le pouvoir de délivrance des autorisations d'urbanisme du maire, sans négociation ou consultation préalable. Sans PPRN, il appartient à l'exécutif communal ou intercommunal de définir, dans le respect des servitudes d'utilité publique, son plan local d'urbanisme, qui peut comprendre des zones à restrictions d'aménagement du fait de l'aléa de recul du trait de côte.

Pour ces deux raisons, donner aux cartes d'aléa d'érosion le statut de servitude d'utilité publique n'apparaît pas souhaitable.

En revanche, **l'utilisation par le préfet de la procédure de transmission d'informations aux maires (TIM) permet, dès maintenant de communiquer aux maires l'état de la connaissance sur les zones menacées par le recul du trait de côte.** Ces informations, transmises sur le fondement de cartes d'aléas suffisamment précises pour faire face à d'éventuels contentieux, responsabiliseraient les maires dans la délivrance de permis de construire ou d'autorisation d'urbanisme dans ces zones. Le dossier de transmission d'information aux maires serait utilisé dans l'attente des plans de prévention des risques (PPR) ou de modification de PLU, et contribuerait à la maîtrise des enjeux dans les zones menacées.

La procédure de TIM aurait trois avantages :

- ◆ transmettre aux citoyens l'information sur les cartes d'aléas ;
- ◆ inciter à la révision des documents d'urbanisme ;
- ◆ soutenir des refus d'autorisation d'urbanisme pour des motifs de sécurité ou de salubrité (cf. 1.2).

Contrairement aux servitudes d'utilité publique, le contenu d'un dossier de transmission d'informations au maire n'est cependant pas directement opposable aux tiers, le dossier n'ayant en tant que tel pas de valeur juridique.

2.2. Pour faciliter un aménagement soutenable des espaces menacés par le recul du trait de côte, il serait possible de définir, dans les documents d'urbanisme, des zones soumises à aléa dans lesquelles seules des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne pourraient être délivrées

2.2.1. Les cartes d'aléa de recul du trait de côte pourraient appuyer la définition, dans les documents d'urbanisme, de zones soumises à des restrictions spécifiques, dont l'interdiction des permis de construire à titre pérenne

La majorité des zones exposées au recul du trait de côte ne présente pas de risques liés à leur occupation à court terme, hormis les zones exposées également au risque de submersion marine ou à d'autres risques naturels.

Aujourd'hui, dans certains PPRN en côte sableuse ou rocheuse, les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon 2100 sont en zone rouge inconstructibles ou en zone violette, pouvant prévoir une constructibilité limitée aux projets sous maîtrise d'ouvrage publique et déjà prévus lors de l'adoption du PPRN (cf. encadré 1).

Ces restrictions peuvent apparaître excessives : l'aléa peut avoir une échéance très lointaine (2100), et l'érosion du littoral ne pose pas *a priori* de danger pour les vies humaines⁶. En outre, ces restrictions ne s'appliquent pas dans les communes n'ayant pas fait l'objet d'un PPRN, et tous les PPRN n'intègrent pas spécifiquement l'aléa d'érosion côtière.

Dans ce cadre, et sur le fondement de cartes d'aléa d'érosion produite par l'État ou les collectivités participant à une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte, les communes ou groupements de communes chargées de l'élaboration du plan local d'urbanisme pourraient y inclure des zones prévoyant, selon l'échéance prévue du recul du trait de côte, des restrictions d'aménagement et de construction. La proposition de 13 juillet 2016 relative à l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique proposait ce type de restrictions, détaillées à l'encadré 3.

En particulier, il serait souhaitable, afin d'anticiper la nécessaire libération des espaces menacés et d'inscrire l'aléa dans la gestion de l'occupation des sols, d'interdire la délivrance d'autorisation d'urbanisme à titre pérenne dans ces zones (cf. 1.1.).

Les plans locaux d'urbanisme sont *a priori* d'autant plus adaptés à ce type de zonage que les stratégies de gestion du trait de côte, qui intègrent notamment les cartes d'aléa d'érosion et la politique de défense et d'adaptation du littoral, devraient selon la mission être portées au niveau intercommunal.

⁶ Sauf érosion massive causée par un événement climatique exceptionnel, le phénomène d'érosion est graduel et permet de libérer les espaces menacés avant tout danger grave pour les vies humaines.

Encadré 3 : Le zonage de l'aléa de recul du trait de côte dans la proposition de loi du 13 juillet 2016 relative à l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique

La proposition de loi du 13 juillet 2016 relative à l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique a introduit la possibilité, pour les communes et les EPCI disposant de la compétence urbanisme, de créer, dans les zones menacées par le recul du trait de côte, des zones d'autorisation d'activité résiliente et temporaire (ZAART).

Dans cette proposition de loi, ces zones :

- sont déterminées par le préfet dans les PPRN ;
- correspondent aux zones d'aléa de recul du trait de côte identifiées dans le PPRN ;
- ne peuvent être créées qu'en l'absence d'un autre risque naturel identifié dans la même zone ;
- comprennent une date butoir, qui s'impose aux permis de construire et baux délivrés en leur sein et fixent une durée maximale d'utilisation des constructions ;
- peuvent prévoir des espaces dans lesquels toute construction, ouvrage ou aménagement est interdit, afin de laisser le trait de côte s'adapter naturellement ou de construire ou maintenir des ouvrages de défense contre la mer.

Ces propositions ont été amendées dans les travaux parlementaires suivants : la proposition de loi du 27 septembre 2017 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (qui reprend les dispositions de la proposition de loi du 13 juillet 2016) et la proposition de loi du 17 septembre 2017 relative au développement durable des territoires littoraux. Ces textes proposent que les ZAART soient créées dans les PPRN sur proposition d'une commune ou d'un groupement de commune.

Source : Mission.

2.2.2. Le code de l'urbanisme et la jurisprudence encadrent strictement les autorisations d'urbanisme temporaires, qui n'apparaissent pas comme des outils adaptés aux zones menacées à moyen et long terme

Toute occupation du sol doit faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme préalable : le permis d'aménager, le permis de construire, ou la déclaration préalable selon le type et l'ampleur des constructions et aménagements envisagés. Ces autorisations d'urbanisme n'imposent pas de limitation à la durée de vie des constructions et des ouvrages et aucune modalité de suivi n'est prévue postérieurement à l'achèvement des travaux.

Pour les permis de construire, trois mécanismes dérogatoires existent : les permis temporaires, les permis saisonniers, et les permis à titre précaire. Les deux premiers ne sont manifestement pas appropriés à des aménagements de zones menacées à l'horizon de plusieurs décennies, en raison de leur durée maximale réduite (respectivement un an et cinq ans).

Les articles L. 433-1 à L. 433-7 du code de l'urbanisme définissent les conditions de recours aux **permis de construire à titre précaire**, avec en particulier les dispositions suivantes :

- ◆ l'arrêté autorisant le permis de construire temporaire (PCT) peut fixer un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire doit enlever la construction autorisée, à ses frais. **Ce délai n'est pas plafonné dans les textes** ;
- ◆ si la puissance publique souhaite la remise en état du terrain avant l'expiration de ce délai, une indemnité proportionnelle au délai restant à courir est accordée (réduite des frais de démolition ou d'enlèvement de la construction, si la remise en état n'a pas été faite par le titulaire du permis) ;
- ◆ à peine de nullité, tout acte portant vente, location, ou constitution de droits réels sur des bâtiments édifiés sur le fondement d'un permis à titre précaire doit mentionner ce caractère temporaire.

Annexe III

Pour les constructions et ouvrages nécessitant un permis de construire, ce dispositif semble *a priori* répondre à la nécessité de maîtriser l'occupation des zones menacées par l'érosion côtière à moyen et long terme. Toutefois, la jurisprudence appelle à nuancer cette appréciation :

- ◆ la jurisprudence administrative a rappelé que le recours au permis de construire à titre précaire, permettant de déroger aux règles d'urbanisme, doit conserver **un caractère exceptionnel**. L'autorité administrative doit motiver et justifier la dérogation accordée, le Conseil d'État précisant qu'elle doit répondre à une « *nécessité caractérisée* », tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement. Ainsi, « *L'objet des dispositions relatives aux permis de construire précaires, figurant aux articles L.433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet* »⁷.

Il n'est donc pas garanti que le Conseil d'État considère que le caractère « exceptionnel » de ce dispositif soit compatible avec son application sur l'ensemble d'une zone menacée par l'érosion à l'horizon 2100 ;

- ◆ **la prolongation de ce délai ne peut être accordée que si « les nécessités d'une expérimentation dans le domaine des énergies renouvelables » le justifient**, ce qui nuit à la souplesse du dispositif, nécessaire dans un contexte d'incertitude sur le rythme réel de recul du trait de côte ;
- ◆ la précarité de la construction est appréciée regard du coût de sa démolition. Par un arrêt du 13 novembre 2014⁸, la cour administrative d'appel de Versailles a ainsi jugé que : « *la remise en état du terrain en son état initial telle qu'exigée par cet article implique que seules des constructions ayant vocation à être démolies dans un délai relativement bref et selon des procédés n'entraînant pas un coût de démolition excessivement élevé pour le maître de l'ouvrage, au regard de l'utilisation pouvant en être faite et des revenus susceptibles d'en être tirés, fassent l'objet d'un permis précaire* ».

Néanmoins, ce raisonnement apparaît compatible avec un permis de longue durée, une durée d'exploitation importante d'un bien pouvant justifier des coûts de remise en état plus importants.

⁷ Cf. CE, 18 février 2015, n° 385959.

⁸ CAA Versailles, 13 novembre 2014, *Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères*, n° 14VE03098.

2.2.3. Assouplir le permis de construire à titre précaire n'apparaît pas adapté aux enjeux de l'occupation d'espaces menacés à moyen et long terme

Pour adapter les dispositions du code de l'urbanisme aux spécificités des zones menacées par l'érosion côtière, en tenant compte de l'intérêt public existant à valoriser ces espaces, il serait possible de compléter les articles L. 433-1 à L. 433-7 avec les dispositions suivantes :

- ◆ en précisant que, par dérogation au caractère exceptionnel des permis de construire à titre précaire, et sous réserve du respect des exigences fixées par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, des permis de construire à titre précaire peuvent être délivrés dans les zones menacées par le recul du trait de côte, définies dans les documents d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels ;
- ◆ dans ces zones, les permis à titre précaire ont une durée maximale correspondant à l'échéance attendue de recul du trait de côte, et son renouvelables en cas de recul plus lent qu'initialement prévu ;
- ◆ le délai fixé au permis de construire à titre précaire inclut le délai nécessaire à la démolition des ouvrages et à la remise en état du terrain, et vaut permis de démolition.

Néanmoins, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) estime que « *la durée d'installation des constructions ne saurait, en considération de la jurisprudence(...), difficilement excéder la dizaine d'années* », ce qui est *a priori* incompatible avec les objectifs recherchés.

Le permis de construire à titre précaire n'apparaît pas adapté à l'occupation temporaire au-delà de quelques années.

2.2.4. Un régime d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, spécifique aux espaces menacés par le recul du trait de côte, pourrait être créé

Comme indiqué *supra*, il serait souhaitable de surseoir par principe à la délivrance de permis de construire permanents dans des zones menacées à échéance 2100, comme dans les zones rouges de PPR pour les risques naturels majeurs. S'agissant d'éventuelles dérogations, trois options sont possibles :

- ◆ **n'autoriser aucune dérogation et surseoir à la délivrance de tout permis de construire** dans l'ensemble de la zone menacée à l'horizon 2100, même la plus éloignée du rivage, et pour laquelle le risque anticipé n'interviendrait qu'à la fin du siècle. Il ne serait donc plus possible de construire, ni de procéder à une extension de construction ou à un changement de destination nécessitant une autorisation d'urbanisme. Une exception pourrait éventuellement être prévue pour les déclarations préalables, qui portent sur des aménagements de faible importance ;
- ◆ **délivrer des permis de construire sous conditions**, par exemple pour les constructions qui viendraient « compenser » la disparition de biens du fait du recul du trait de côte. L'information des acquéreurs et locataires réformée (cf. rapport de synthèse) permettrait d'assurer le moment venu la libération du foncier, puisque le détenteur du permis de construire aurait été informé que son bien ne sera pas racheté ;
- ◆ **créer des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne**, d'une durée maximale par exemple de 40 ans, renouvelables pour 10 ans, à concurrence de la durée d'occupation maximale prévue au PLU(i) pour la zone. Ces permis pourraient être délivrés seulement dans les zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100. Ces autorisations d'urbanisme se distingueraient en particulier des autorisations d'urbanisme temporaire existantes du fait de l'absence de dérogations aux règles d'urbanismes et de construction applicable par ailleurs.

Surseoir à la délivrance de tout permis de construire dans l'ensemble des zones menacées par le recul du trait de côte à l'échéance 2100 risquerait d'entraver l'activité économique de la collectivité locale concernée de manière disproportionnée par rapport à la réalité de l'aléa à moyen et long terme. La création d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne (AUNP) présenterait les avantages suivants⁹ :

- ◆ l'échéance de validité du permis serait explicite, et pourrait être fixée de manière cohérente avec le calendrier prévu pour le projet de territoire, et en particulier intervenir bien avant l'échéance anticipée pour le recul du trait de côte ;
- ◆ une identification claire des zones éligibles à des autorisations non-pérennes, serait de nature à faciliter l'appropriation de l'aléa par l'ensemble des acteurs locaux ;
- ◆ l'autorisation d'urbanisme comporterait explicitement l'obligation de remettre en état le terrain à l'échéance¹⁰, et l'absence de droit à indemnisation en cas de recul du trait de côte plus rapide qu'initialement anticipé.

Les autorisations d'urbanisme à titre non pérenne (AUNP) disposeraient des caractéristiques suivantes, en plus de celles des autorisations d'urbanismes de droit commun :

- ◆ leur attribution ne serait possible que dans une zone menacée par le recul du trait de côte telle que définie dans les documents d'urbanisme ou le PPRN à partir de cartes d'aléas, afin d'éviter l'utilisation abusive de ces permis dans d'autres zones ;
- ◆ chaque autorisation préciserait la durée autorisée pour la construction ou l'aménagement, celle-ci ne pouvant être supérieure à la durée maximale fixée dans le PPRN ou le document d'urbanisme ;
- ◆ la durée initiale de l'AUNP ne pourrait être supérieure à 40 ans, renouvelable pour une durée de 10 ans à concurrence de la durée maximale fixée pour la zone dans le PPRN ou le document d'urbanisme ;
- ◆ à la fin de la période, le titulaire du permis serait responsable de la démolition ou, le cas échéant, du déplacement de toute construction réalisée le terrain menacé, et de la remise en état du terrain. Ces obligations seraient explicitement précisées dans l'autorisation d'urbanisme. Afin de garantir la remise en état effective, une obligation de consignation de tout ou partie du coût de la remise en état auprès de la Caisse des dépôts et consignations pourrait être prévue¹¹ ;
- ◆ en cas de recul du trait de côte plus rapide qu'initialement estimé, aucune indemnisation ou droit au rachat du bien ne serait dû au titulaire du permis. L'absence de droit à indemnisation serait précisée dans l'autorisation d'urbanisme.

Au même titre que les permis de construire à titre non pérenne, l'occupation des zones menacées imposerait la délivrance de permis d'aménager non pérennes, notamment pour l'installation de campings ou d'aires d'accueil, et de déclarations préalables non pérennes, afin d'encadrer les extensions de bâti.

⁹ *A contrario*, la deuxième option présenterait l'inconvénient de ne pas pouvoir récupérer le foncier avant la réalisation du risque, et d'être moins claire en termes de signal envoyé sur la réalité du risque.

¹⁰ La réalisation des travaux de remise en état pourrait être facilitée par un mécanisme de consignation de tout ou partie des sommes correspondantes auprès de la Caisse des dépôts et consignations. La consignation n'est cependant possible, à la date de la mission, que sur une durée maximale de 30 ans, ce qui exclurait les autorisations d'urbanisme de plus long terme.

¹¹ La durée de consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations est cependant limitée à 30 ans, ce qui rend ce dispositif inadapté à une occupation à long terme.

Annexe III

Ces autorisations non pérennes devraient être délivrées dans des zones exposées au risque à moyen ou long terme. A titre d'exemple, en 2020, seules les zones exposées au-delà de 2050 pourraient être éligibles à cette dérogation. Elles seraient réservées à des installations légères et réversibles, dont la proximité au littoral apparaîtrait indispensable, et sous réserve de leur intérêt économique, social ou culturel et de leur impact écologique tel qu'évalué par la commune.

Dans tous les cas, le développement d'installations résidentielles permanentes serait proscrit dans l'ensemble des zones menacées par le recul du trait de côte, afin de ne pas augmenter la population exposée. L'encadré 4 présente les recommandations du Royaume-Uni relatives aux restrictions d'aménagement des zones menacées par le recul du trait de côte.

Encadré 4 : L'exemple des recommandations d'aménagement du littoral en érosion au Royaume-Uni

Le cadre national des politiques d'aménagement (*National planning policy framework*)¹² du Royaume-Uni propose, pour les zones menacées par le recul du trait de côte, de :

- définir des zones dans lesquelles l'évolution du littoral est probable et ;
- définir clairement quels aménagements et modes d'occupation seraient acceptables, et selon quelles contraintes ;
- prévoir les modalités de relocalisation des enjeux menacés si nécessaire ;
- restreindre les autorisations d'urbanisme aux projets ayant démontré, sur leur durée de vie anticipée, leur sécurité, l'absence d'impact négatif sur l'évolution du trait de côte, leur intérêt pour le développement durable de la collectivité, et l'absence d'impact sur la servitude de passage sur le littoral ;
- limiter la durée des autorisations d'urbanisme et prévoir des obligations de remise en état.

Source : National planning policy framework, Royaume-Uni.

2.3. La création d'un nouveau type de bail, spécifique aux zones menacées par le recul du trait de côte, ne serait pas nécessaire

2.3.1. Les baux de droit commun apparaissent utilisables sans modification au sein des espaces menacés, sous réserve de la bonne information des preneurs

Dans les zones menacées par le recul du trait de côte, telles que définies dans les cartes d'aléas et les documents d'urbanisme, les baux devraient, sous peine de nullité, comporter un état de l'aléa de recul et la situation du bien loué, et, en cas de bien construit sous le régime d'une autorisation d'urbanisme non pérenne, la date de fin d'autorisation telle que mentionnée sur celle-ci.

Un bail d'habitation est conclu pour une durée minimale de 3 ans, portée à 6 ans quand le bailleur est une personne morale. Le bailleur ne peut y mettre fin que dans les cas et conditions prévus par la loi : reprise du logement pour y habiter en tant que résidence principale, vente du logement ou existence d'un motif légitime et sérieux.

La volonté du bailleur d'effectuer des travaux dans les lieux loués fait partie des motifs légitimes et sérieux de congé admis par la jurisprudence, y compris les travaux de démolition.

Il est donc probable que la reprise du bien au terme du bail, en raison de l'imminence du recul du trait de côte, ne poserait pas de difficulté.

¹² Cf. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>.

Un bail commercial a une durée de neuf ans, et son renouvellement entraîne en principe le versement d'une indemnité d'éviction. Toutefois, le bailleur n'est pas tenu au paiement de l'indemnité s'il est établi que l'immeuble doit être totalement ou partiellement démolé comme étant d'insalubrité reconnue par l'autorité administrative.

Il est donc probable que la reprise du bien au terme du bail, en raison de l'imminence du recul du trait de côte, ne nécessiterait pas le versement d'une indemnité d'éviction.

Toutefois, la durée de neuf ans peut apparaître restreindre à l'excès les marges de manœuvre du bailleur. L'article L. 145-5-1 du code du commerce prévoit « *la convention d'occupation précaire, qui se caractérise, quelle que soit sa durée, par le fait que l'occupation des lieux n'est autorisée qu'à raison de circonstance particulières indépendantes de la seule volonté des parties* ». **Ce bail précaire serait sans doute plus approprié dans les zones soumises au recul du trait de côte.** La jurisprudence est peu nourrie sur les motifs de précarité, mais il est raisonnable d'envisager qu'elle puisse résulter de l'exposition du bien au risque de recul du trait de côte, dès lors que celui-ci est établi, quel que soit son échéance.

2.3.2. Les baux constitutifs de droits réels, adaptés aux enjeux de moyen et long terme, pourraient utilement compléter les outils d'occupation temporaire des espaces menacés

Sept types de baux sont constitutifs de droits réels et peuvent être conclus sur le domaine privé des personnes publiques : le bail emphytéotique de droit commun, le bail emphytéotique administratif, le bail à construction, le bail à réhabilitation, le bail conclu dans le cadre d'une convention d'usufruit, le bail réel immobilier et le bail réel solidaire.

Le bail à réhabilitation, le bail conclu dans le cadre d'une convention d'usufruit, le bail réel immobilier et le bail réel solidaire sont spécifiquement prévus pour permettre la production de logements sociaux, mais le bail emphytéotique de droit commun peut être utilisé pour organiser la valorisation de terrains appartenant au domaine privé d'une personne publique.

Les baux constitutifs de droits réels, qui ont pour objet d'apporter de la pérennité et de la stabilité pendant plusieurs décennies, peuvent apparaître incompatibles avec la situation des zones menacées par le trait de côte, dont la pérennité peut s'avérer *in fine* plus faible qu'anticipée.

C'est pourquoi la proposition de loi relative à l'adaptation du littoral au changement climatique proposait la création d'un nouvel outil, le bail réel immobilier littoral (BRILI), qui serait automatiquement rompu en cas de recul effectif du trait de côte.

Dans la proposition de loi, ce bail présente les caractéristiques suivantes :

- ◆ il peut être conclu par l'État, certains établissements publics, et les collectivités territoriales ;
- ◆ les biens susceptibles de faire l'objet d'un BRILI doivent être situés dans une zone d'autorisation d'activité résiliente et temporaire (ZAART), c'est-à-dire une zone nécessairement menacée par le recul du trait de côte ;
- ◆ le BRILI est un contrat de bail de droit privé, qui ne peut concerner que des biens relevant du domaine privé des personnes publiques ;
- ◆ le BRILI consent au preneur un droit réel, celui-ci peut donc consentir à des baux et titres d'occupation de toute nature (à condition qu'ils ne confèrent pas de droit réel) ;
- ◆ la durée du bail peut être comprise entre 5 ans et 99 ans, mais son échéance ne peut être postérieure à l'échéance prévue pour le recul du trait de côte ;
- ◆ la réalisation du risque de recul du trait de côte, qui matérialise l'extinction du bail, est constatée par l'adoption d'un arrêté de péril frappant l'immeuble faisant l'objet d'un BRILI.

Annexe III

La mission considère que le bail emphytéotique de droit commun est suffisant pour répondre aux enjeux des espaces menacés par l'érosion, pour deux raisons :

- ◆ la durée minimale de 18 ans prévue pour un bail emphytéotique apparaît adaptée à la valorisation d'espaces menacés à moyen et long terme ;
- ◆ il n'apparaît pas opportun de conclure un bail offrant des droits réels pour une courte durée, les baux commerciaux et d'habitation de droit commun pouvant être utilisés pour ces durées.

S'agissant d'asseoir le bail sur un rythme ou un niveau de recul du trait de côte fixé par avance et éventuellement révisé par avenant au contrat de bail, la mission considère que la difficulté à caractériser le trait de côte et à mesurer précisément son recul n'est pas de nature à favoriser l'intelligibilité des baux. Ceux-ci pourraient indiquer explicitement l'échéance de recul du trait de côte estimée pour la zone, et fixer une durée inférieure à cette échéance. La possibilité de renouveler ce bail pour une durée limitée en cas de recul plus lent que prévu et une clause résolutoire en cas de recul plus rapide, ainsi que l'obligation de remettre en état le terrain à l'échéance du bail pourraient également y figurer.

Le bail emphytéotique serait un outil adapté à la régularisation d'occupations aujourd'hui illégales mais tolérées de fait de parcelles situées en zone d'aléa inconstructibles. Les propriétaires de ces parcelles n'ont pas le droit de procéder à des travaux d'amélioration de leurs habitations du fait de l'inconstructibilité totale de leur terrain. Un dispositif d'échange d'un terrain inconstructible menacé contre un bail emphytéotique portant sur un terrain constructible non menacé pourrait intéresser de tels propriétaires.

ANNEXE IV

Financement des projets de recomposition spatiale

SOMMAIRE

1. LES FINANCEMENTS EXISTANTS SONT À LA FOIS INSUFFISANTS ET INADAPTÉS.....	1
2. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT ADAPTÉ AUX ENJEUX DU RECUIL DU TRAIT DE CÔTE NÉCESSITE DE CRÉER DES OUTILS NOUVEAUX À L'ÉCHELLE LITTORALE.....	2
2.1. Le fonds national de prévention des risques majeurs (FPRNM) ne peut pas être le bon instrument pour financer la recomposition spatiale du littoral	3
2.2. Le financement de la recomposition spatiale financé par le prélèvement opéré par l'État sur les crédits non consommés du FPRNM ne serait pas pertinent.....	5
2.3. La définition de la bonne échelle de solidarité conduit à centrer l'effort essentiellement sur les régions littorales	6
3. LE FINANCEMENT PAR UNE AUGMENTATION SUR LE LITTORAL DE LA TAXE COMMUNALE ADDITIONNELLE SUR LES DROITS DE MUTATION (TCA) POURRAIT ÊTRE UNE SOLUTION ACCEPTABLE, SOCIALEMENT ET ÉCONOMIQUEMENT.....	7
3.1. Le fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL) serait financé par les acquéreurs immobiliers littoraux	7
3.2. Les modalités de ce prélèvement additionnel sur les transactions immobilières littorales devraient concilier rendement et pragmatisme pour être acceptées.....	9
3.3. Le financement pourrait se faire par le budget général de l'État pendant une période de montée en charge de cinq ans.....	12
3.4. L'éligibilité au fonds ne serait pas conditionnée en fonction de la richesse de la collectivité concernée.....	12
4. À DÉFAUT D'UNE AUGMENTATION DE LA TCA, LE FONDS POURRAIT ÊTRE ALIMENTÉ PAR UNE PÉRÉQUATION HORIZONTALE ENTRE INTERCOMMUNALITÉS LITTORALES.....	13
4.1. Un fonds de péréquation horizontale pourrait être assis sur diverses recettes de fonctionnement des intercommunalités littorales.....	13
4.2. La création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux serait juridiquement possible.....	18
4.3. Les autres pistes de financement ne paraissent pas pertinentes notamment en raison des montants mobilisables.....	20
4.3.1. <i>La taxe GEMAPI.....</i>	<i>20</i>
4.3.2. <i>Les redevances d'occupation du domaine public maritime de l'État.....</i>	<i>22</i>
4.3.3. <i>Le financement du risque « érosion maritime » par les communes et intercommunalités par la constitution de provisions comptables</i>	<i>22</i>
5. LA GOUVERNANCE DU FARL SERAIT ASSURÉE PAR UN ORGANISME NATIONAL REGROUPANT EN PARTICULIER L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS.....	23

1. Les financements existants sont à la fois insuffisants et inadaptés

Les vecteurs de financement de l'État au profit de la lutte contre l'érosion côtière sont aujourd'hui divers, peu lisibles et faiblement incitatifs pour les collectivités locales à entreprendre des projets de recomposition spatiale de leurs territoires. Trois types de fonds interviennent majoritairement : le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier »), les fonds de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

En l'état, la mission n'a pas pu, dans les délais impartis, dresser un panorama exhaustif des dépenses des différents intervenants en matière de gestion du trait de côte ; elle a néanmoins essayé d'approcher la globalité des financements consacrés par l'État tant aux études, à la défense (lourde ou légère), voire à la libération des espaces menacés.

Le FPRNM, même s'il n'est pas directement un vecteur de financement de la gestion du trait de côte (cf. partie 3.4.3), constitue la première ressource pour financer les études et protections contre le risque de submersion marine pour les collectivités locales couvertes par un PPR (dans la limite de 125 M€ au plan national pour l'ensemble des risques inondations et submersion) et il a pu être ponctuellement utilisé pour le rachat ou l'indemnisation de biens immobiliers situés sur des falaises côtières.

En ce qui concerne le FNADT, un montant de crédits de 32,9 M€ est inscrit au titre de l'action « gestion intégrée du littoral » dans les volets territoriaux des CPER 2015-2020 au sein du programme budgétaire 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », où figurent les crédits du FNADT.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'opérations relatives à l'érosion littorale ayant pour objectif la protection du littoral dans le cadre d'une stratégie de gestion intégrée du trait de côte dispose également depuis 2010 des moyens apportés par le fonds de concours de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur d'environ 3 à 4 M€ par an (5 M€ d'engagements en 2018). Ces crédits permettent de financer à la fois des travaux mais aussi des études relatives à la gestion durable du littoral.

S'ajoutent aux fonds de concours de l'AFITF les crédits budgétaires de l'État du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » : les dépenses engagées en matière d'études, de travaux d'entretien, d'aménagement et de sécurisation réalisés dans le cadre du domaine public maritime (DPM) et la gestion du trait de côte ont représenté 1,30 M€ en crédits de paiement en 2017.

Le développement de la connaissance mais également l'élaboration et la mise en œuvre de démarches territoriales en faveur de la gestion intégrée du trait de côte bénéficient par ailleurs de financements concertés dans le cadre des volets littoraux des contrats de plan État-région (CPER). Au-delà des moyens de l'État et des régions, ces contrats constituent des leviers pour mobiliser les fonds européens (FEDER).

Annexe IV

Tableau 1 : Cofinancements existants au titre de la gestion du trait de côte pour les communes et intercommunalités

	Études	Défense	Libération des espaces menacés
FPRNM	X	X (si risque de submersion marine)	X (si risque de submersion marine)
FNADT		X	X
P113 « Paysages, eau et biodiversité » - AFITF	X	X	X
P112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »		X	X
P181 « Prévention des risques »	X	X	
DSIL	X		X
DETR	X	X	X
FEDER		X	X
Financements régions CPER		X	X
GEMAPI – financements EPCI		X	X
Part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les dépenses liées aux espaces naturels sensibles – financements départements			X
Propriétaires au titre de la loi de 1807		X	

Source : Mission.

2. La mise en place d'un dispositif de financement adapté aux enjeux du recul du trait de côte nécessite de créer des outils nouveaux à l'échelle littorale

Les réflexions de la mission en matière de financement de la recomposition spatiale des territoires menacés par l'érosion marine ont été guidées par la nécessaire responsabilisation des acteurs locaux et de leur solidarité face à ce phénomène. Les propositions de sources de financement présentées ci-après ont donc été réfléchies autour des axes suivants : ne pas faire prendre en charge par la solidarité nationale la totalité des charges liées à ce risque, alléger le moins possibles la fiscalité et assurer une équité, intervenir à l'échelle intercommunale et sur les seuls territoires littoraux.

Pour l'érosion côtière, les financements de l'État devraient être concentrés sur les territoires à enjeux élevés et privilégier la mise en œuvre à moyen ou long terme de la relocalisation des activités et des biens dans le cadre de projets de territoire.

Enfin, afin d'accroître la lisibilité des interventions financières de l'État *a minima*, la mission a conduit ses travaux dans l'optique de la mise en place d'un fonds clairement identifié au financement de la gestion du trait de côte, distinct du fonds Barnier, lequel demeure disponible pour faire face à des situations d'urgence causées par des risques naturels majeurs.

La vocation de ce fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL) serait la prise en charge de besoins qui n'ont pas de financement aujourd'hui. D'abord, il s'agirait d'abonder le financement par les collectivités locales et leurs relais (sociétés d'économie mixte par exemple) de l'acquisition, amiable ou forcée, des propriétés à évacuer dans le cadre de la recomposition spatiale. Le fonds interviendrait selon des modalités précisées dans l'annexe II. Ensuite, le fonds pourrait être utilisé pour accompagner financièrement les personnes déplacées, notamment sur la base de critères sociaux ou économiques, afin de faciliter leur réinstallation et participer, sous conditions, au financement des opérations d'aménagements découlant des projets de territoire. Enfin, le fonds serait mobilisé pour financer des besoins qui risquent de ne pas trouver un financement naturel, comme le coût de la démolition de biens qui risquent de rester sans maître -ou au moins, sans réel gestionnaire- s'ils ne sont pas acquis par la collectivité publique. D'autres pistes peuvent être étudiées. Le fonds serait une boîte à outils, permettant de ne pas laisser persister des cas impossibles à traiter autrement, susceptibles de créer des « verrues » sur le littoral.

2.1. Le fonds national de prévention des risques majeurs (FPRNM) ne peut pas être le bon instrument pour financer la recomposition spatiale du littoral

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier »), créé en 1995¹, était initialement destiné à financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur. Son utilisation a ensuite été élargie à d'autres catégories de dépenses au fil des années soit à titre permanent par des dispositions qui ont été codifiées, soit à titre provisoire par les lois de finances.

Le périmètre actuel des mesures subventionnables par le fonds, dans la limite de ses ressources, est défini à l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Il s'agit notamment :

- ◆ de l'acquisition amiable d'un bien exposé à un risque prévisible mais aléatoire de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des habitants et que leur évacuation ne puisse être raisonnablement anticipée ;
- ◆ du financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou prescrit.

Régulièrement la question a été posée de l'inclusion ou non des mouvements de terrain résultant d'une érosion littorale dans la liste des risques pris en compte, ceux-ci en étant clairement exclus comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 avril 2018 (cf. encadré 1 partie 1.1.2).

Un doute subsiste cependant sur les possibilités d'indemnisation par le fonds des dommages liés à l'érosion des falaises et des côtes rocheuses dans la mesure où celle-ci peut être due à l'action de la mer et/ou au ruissellement des eaux de pluie.

¹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, puis codifié à l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

Annexe IV

Ce débat a d'ailleurs refait surface à l'occasion de l'examen par le Parlement d'un amendement au projet de loi de finances pour 2019 en vue d'indemniser les propriétaires de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer, malgré les conclusions du rapport n° 010377-01 du CGEDD « Gestion de l'érosion côtière : réflexions et propositions à partir de l'exemple de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer (33) » de septembre 2016.

Prévoir un financement de la libération des espaces menacés par le fonds Barnier aurait pour intérêt de permettre de traiter pareillement tous les risques littoraux.

Cette hypothèse n'est cependant pas sans présenter plusieurs inconvénients.

Tout d'abord, la mission rappelle qu'un référé du 5 décembre 2016 de la Cour des comptes avait sévèrement critiqué la gestion du fonds Barnier et les élargissements successifs des mesures subventionnables par lui, jugeant que celui-ci était « *devenu la principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels sans aucune stratégie autre que la volonté de reporter sur le FPRNM une partie de la charge financière des actions de l'État* ». La Cour estimait que « *Ce fonds a permis la débudgétisation de dépenses ordinaires de l'État (études ou subventions aux collectivités locales). Cela nuit à la lisibilité de l'effort public en matière de risques naturels puisque la baisse des crédits budgétaires masque en réalité une progression des dépenses* ».

Par ailleurs, dans ses conclusions, la mission du CGEDD relative au cas du *Signal* était « *défavorable à l'extension du fonds Barnier pour financer directement ces situations, même de façon temporaire, notamment dans le but de « purger » des situations qui n'entrent pas dans le cadre d'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Si tant est que l'on puisse élaborer facilement et sans contestations la liste de ces situations, un tel processus engendrerait un précédent dont il pourrait être difficile de maîtriser ultérieurement les conséquences. [...] la mission est d'avis que la création d'une aide publique nouvelle permettant d'indemniser par la solidarité nationale, au-delà des mesures existantes, les biens menacés par des risques naturels de type érosion serait de nature à conforter l'idée d'une sorte de garantie universelle contre les risques, exercée par les pouvoirs publics. Outre qu'une telle aide poserait le problème de sa justification juridique eu égard à la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1807, elle constituerait à l'évidence un message déresponsabilisant émis en direction de la population concernée.* »

La présente mission ne peut que reprendre à son compte ces différentes observations. Au regard de ces caractéristiques l'érosion, hors coups de mer et submersion, ne peut pas être assimilée à une catastrophe naturelle² mettant en danger des vies humaines dans la mesure où il s'agit d'un phénomène prévisible, donc anticipable, à l'exception peut-être de son rythme d'avancement et de sa quantification, pouvant être traité par des dispositifs de prévention. Dans ces conditions, il ne peut pas relever de la couverture des risques naturels majeurs par le FPRNM. La mission préconise donc de réserver le fonds Barnier à des situations d'urgence causées par des risques naturels majeurs plutôt qu'au financement de mesures d'aménagement du littoral.

² Aux termes de l'article L. 125-1 al. 3 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.* »

Annexe IV

L'inconvénient majeur d'une telle solution serait qu'elle reviendrait en effet à faire payer par l'ensemble des assurés l'acquisition des biens concernés puisque les recettes du FPRNM proviennent d'un prélèvement plafonné à 12 %³ sur les primes ou cotisations de garantie contre le risque de catastrophes naturelles, qui s'ajoutent aux cotisations de base des contrats d'assurance habitation et automobile, à raison de 1,44 % ou de 0,72 %, de la cotisation d'assurance, et comptabilisé comme prélèvement obligatoire.

Un second inconvénient, au-delà du fait qu'une utilisation du fonds Barnier comme modalité de financement serait contraire à son objet initial, est le risque d'extension non contrôlée mis en avant par la Cour des comptes, la Caisse centrale de réassurance (CCR) qui en assure la gestion et les divers rapports d'inspection sur le sujet.

Compte tenu des éléments indiqués ci-avant, la mission préconise une clarification de la doctrine d'emploi du fonds Barnier pour exclure l'éligibilité des mouvements de terrain de falaises littorales s'ils sont progressifs et prévisibles (le phénomène va toujours dans le même sens) afin d'éviter tout risque de distorsion de traitement avec les mouvements de terrain des côtes sableuses non subventionnables.

La mission considère en effet qu'il n'y a pas lieu de distinguer le recul des falaises selon qu'il est dû à l'érosion (bas de falaise), ou aux infiltrations (haut de falaise). Le critère décisif est la prévisibilité. Ainsi, à Ault, la falaise est attaquée à la fois à sa base par la mer, et à son sommet par les infiltrations pluviales (notamment en raison du réseau déficient d'évacuation des eaux de pluies). Ce recul, quel qu'en soit la cause, est anticipable, les maisons situées à 30 ou 40 mètres du bord de la falaise ont une durée de vie réduite, en tout état de cause inférieure à 80 ans, ce qui n'est pas le cas des biens menacés par un risque naturel majeur.

Le seul emploi sur lequel il est permis de s'interroger serait de réserver une partie du prélèvement opéré par l'État sur les crédits non consommés du FPRNM pour financer les situations d'urgence du type *Signal* qui pourraient se présenter dans les cinq ans à venir, et qui ne pourraient pas être résolus par les nouveaux outils préconisés par la mission.

En effet, depuis l'arrêté du 4 mars 2009, le taux de prélèvement, qui a atteint le plafond de 12 %, a permis une forte croissance des ressources de 130 M€ en 2009 à 207 M€ en 2017. Or, les dépenses sont presque systématiquement inférieures aux recettes, avec des reliquats conséquents : en fin d'exercice budgétaire 2017, le solde de trésorerie était de 243 M€⁴, malgré l'adoption d'un plafonnement de la taxe affectée au FPRNM à compter de 2018, à hauteur de 137 M€ institué par l'article 44 de la loi de finances pour 2018.

2.2. Le financement de la recomposition spatiale financé par le prélèvement opéré par l'État sur les crédits non consommés du FPRNM ne serait pas pertinent

Si le recours au FPRNM doit être exclu selon la mission, son plafonnement par la loi de finances pour 2018 interroge toutefois sur l'emploi des ressources collectées et non utilisées.

Le taux de prélèvement de 8 % sur les primes ou cotisations de garantie contre le risque de catastrophes naturelles, qui s'ajoutent aux cotisations de base des contrats d'assurance habitation et automobile, permettant à ce jour de financer les dépenses prises en charge par le fonds, il pourrait être envisagé d'utiliser le prélèvement de 4 % résiduel pour alimenter la création d'un nouveau fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL) à hauteur de 70 M€ par an.

³ Depuis l'arrêté NOR: DEVP0900412A du 4 mars 2009 fixant le taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

⁴ Ce volant de trésorerie étant utile pour couvrir les dépenses à venir des PAPI déjà validés.

Annexe IV

Ce nouveau fonds aurait pour principal avantage de ne pas nécessiter la création d'une nouvelle recette pour l'alimenter. Pour autant, il présenterait plusieurs inconvénients :

- ◆ il présenterait un problème de lisibilité par rapport au FPRNM ;
- ◆ il reviendrait à faire financer par la solidarité nationale une problématique circonscrite géographiquement alors même que ces collectivités locales bénéficient d'aménités liées à leur situation géographique.
- ◆ cela reviendrait in fine à faire financer par la voie assurantielle des risques prévisibles, sans aléa et sans mise en danger de la vie humaine, alors même que ces mêmes raisons excluent leur assurance et leur prise en charge par le FPRNM ;
- ◆ **le coût des risques naturels majeurs est voué à augmenter fortement dans les décennies à venir** : une étude de l'association française de l'assurance⁵ estime le coût des dégâts liés au changement climatique et aux enjeux en zone à risques à 21 Md€ sur la période 2014-2039, avec un doublement des dégâts par rapport à la période 1988-2013. Cette perspective relativise le surdimensionnement actuel du FPRNM, et il paraît imprudent de fonder le financement de la recomposition spatiale sur le prélèvement de 12 % dont la consommation augmentera fortement d'ici à la période où un volume significatif d'enjeux risque d'être menacé par le recul du trait de côté.

Pour ces raisons, la mission propose de ne pas retenir cette option.

2.3. La définition de la bonne échelle de solidarité conduit à centrer l'effort essentiellement sur les régions littorales

Dès lors que l'on exclut de faire appel au FPRNM, la question se pose de faire appel à un autre outil de portée nationale. La mission ne privilégie pas cette hypothèse, sauf à titre d'amorçage, ou de complément éventuel.

L'érosion marine étant un phénomène naturel et prévisible, il n'y a aucune justification à mobiliser d'autres instruments d'indemnisation, tant publics que privés. Seuls les événements violents, tempêtes et coups de mer, qui échappent à cette logique, et comportent un aléa, pourraient relever de ces dispositifs.

L'idée de faire assurer systématiquement ce financement par les seules collectivités concernées est à mettre en perspective avec les montants en jeu. À titre d'exemple, le coût de la recomposition entre 2050 et 2100 pour la commune de Lacanau (4 500 habitants) est estimé par le GIP Littoral Aquitain à 300 M€, pour les seules valeurs immobilières de 1 194 unités de logements et 109 unités de locaux commerciaux. A contrario, l'hypothèse d'un appel à la solidarité nationale, pour des territoires littoraux globalement en meilleure situation économique que la moyenne soulève d'autres interrogations.

La définition de la bonne échelle de solidarité n'est donc pas chose aisée. L'appel à un financement de portée nationale tirerait sa légitimité de cas dans lesquels l'État est venu financer, ou, au moins, accompagner, la prise en charge des conséquences d'événements comme les dégâts miniers, par exemple. Toutefois, on peut faire valoir que ces mécanismes viennent réparer des dégâts généralement d'origine anthropique, dans des situations de défaillance des contributeurs normaux (ici, la disparition de l'exploitant).

⁵ Risques climatiques, quel impact sur l'assurance contre les aléas naturels à l'horizon 2040 ? Association française de l'assurance, décembre 2015.

Annexe IV

La contribution des populations de l'intérieur peut se concevoir, si l'on considère que les habitants du littoral participent au financement de situations qui surviennent sur le reste du territoire, comme celles qui sont couvertes par la dotation de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques⁶. Toutefois, il s'agit là encore d'événements catastrophiques, qui rentrent bien dans la logique de la solidarité nationale, et non de situations relevant du cycle naturel habituel.

La nécessité d'accomplir un effort en faveur de propriétaires de biens situés dans des endroits où se manifeste parfois une spéculation assez forte risque de ne pas être bien comprise par les contribuables (ou les assurés) dont les possessions n'ont pas bénéficié d'une telle croissance de la valeur, et cela uniquement sur la base uniquement d'un critère géographique. De plus, les résidents des localités de l'intérieur qui sont pour certains d'entre eux confrontés à la mauvaise qualité de leur habitat, dans les villes où existe un important parc de logements insalubres, ou ceux qui subissent la perte de valeur de leur logement en raison de la baisse du marché local, dans des villes en crise ou en recul, seront encore moins enclins à accepter un transfert de leur impôt vers des zones en général plus riches et plus attractives.

C'est pourquoi la mission recommande de centrer la prise en charge des conséquences de l'érosion côtière de préférence sur les régions littorales.

3. Le financement par une augmentation sur le littoral de la taxe communale additionnelle sur les droits de mutation (TCA) pourrait être une solution acceptable, socialement et économiquement

3.1. Le fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL) serait financé par les acquéreurs immobiliers littoraux

Parmi les solutions possibles, la plupart sont, soit rejetées, soit délicates à mettre en œuvre.

Le recours à un prélèvement sur la taxe de séjour a été mis en avant, car cet impôt présente l'avantage de faire contribuer les touristes, qui profitent des aménités du littoral, et des services publics payés par la commune⁷. Mais il rencontre une forte hostilité de la part des élus des régions concernées, en particulier de la part de leur association, l'ANEL.

Un nouvel effort sur la taxe foncière, ou sur tout autre impôt local, viendrait alourdir la pression fiscale, souvent ressentie comme lourde, dans un contexte politique qui n'y est pas propice.

Il ne serait probablement pas concevable de recourir à un produit fiscal annuel, ou à fréquence rapprochée, compte tenu des limites qui viennent d'être rappelées, et du calendrier des opérations à financer, très variable dans le temps.

⁶ Articles R. 1613-3 et suivants du CGCT.

⁷ Dans la limite de l'article L.2333-27 du CGCT, qui précise que « le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. »

Annexe IV

C'est pourquoi un prélèvement assis sur les droits de mutation immobilière serait probablement une solution acceptable. En se greffant sur une recette à fort rendement dans les régions concernées, ce prélèvement additionnel ne viendrait pas grever les produits existants, et ne priverait pas de recettes les collectivités qui bénéficient des droits de mutation. Du côté des payeurs, l'effort serait supportable, en ne frappant que légèrement des achats n'intervenant que rarement pour chacun d'entre eux (en dehors des professionnels). L'acceptation par les particuliers en serait facilitée, alors qu'un impôt payé avec un rythme plus fréquent serait moins populaire (il faut aussi considérer qu'une bonne part de ces acheteurs viendrait de l'extérieur).

L'option la plus simple serait de ne taxer que les transactions se rapportant à des biens situés dans les communes littorales, ce qui est compréhensible par tous. Toutefois, il serait envisageable d'élargir le prélèvement additionnel aux communes rétro-littorales comprises dans un EPCI disposant d'une façade littorale. Ceci offrirait l'avantage de permettre de baisser le taux du prélèvement, dont l'assiette serait élargie, et se justifierait par l'intérêt que les nouveaux habitants de l'intérieur pourraient trouver dans un aménagement littoral de qualité. Porter le financement du fonds à l'échelle des EPCI disposant d'une façade littorale se justifierait par le fait que le projet de recomposition spatiale se concevrait et se financerait à l'échelle de l'intercommunalité. Ce périmètre élargi aux EPCI ferait d'autant sens que la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) confie aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération les compétences en matière de promotion du tourisme⁸, de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) et d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU)⁹, dont les communautés urbaines et métropoles étaient déjà dotées.

Enfin, s'agissant des biens publics, plusieurs dispositifs financiers permettent déjà à l'État de participer à leur destruction et relocalisation, telle que la voirie via les concours de l'AFIFT, mais aussi dans certains départements pour d'autres infrastructures publiques des fonds issus de la DETR ou de la DSIL. La mission préconise de conserver ces modalités de soutien et de ne faire intervenir un éventuel complément de financement par ce nouveau fonds qu'une fois les financements de droit commun, prioritairement fléchés par les préfets, saturés.

⁸ Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée », notion introduite par la loi NOTRe dans le Code du tourisme et protégée par le décret n° 2015-671 du 15 juin 2015 au titre du Code de la propriété intellectuelle.

⁹ Sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue telle que prévue par la loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 26 mars 2014 : au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population).

3.2. Les modalités de ce prélèvement additionnel sur les transactions immobilières littorales devraient concilier rendement et pragmatisme pour être acceptées

Le rendement en 2018 de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation (TCA) s'est établie à 406 M€ dans les communes littorales de métropole¹⁰, hors TCA transmise aux fonds départementaux de péréquation par les communes littorales de moins de 5 000 habitants, non classées stations touristiques (source DGFIP). Sous réserve d'aménagements qui peuvent être décidés par les conseils municipaux dans certain cas, l'article 1584 du CGI fixe le taux de cette taxe à 1,2 %. Par conséquent, un prélèvement additionnel de 0,1 % donnerait un rendement de l'ordre de 35 M€ par an¹¹.

La TCA a été dynamique ces dernières années, et 2018 apparaît comme un point haut. **Par prudence, la mission préconise de retenir pour les estimations de rendement du prélèvement additionnel la moyenne 2015-2018** : un prélèvement additionnel de 0,2 % donnerait un rendement de l'ordre de 66 M€ par an.

D'après la base de données immobilières DV3F, le montant des transactions sur les EPCI-FP ayant une façade littorale est supérieur d'environ 40 % au montant des transactions sur les seules communes littorales. Par conséquent, on peut estimer qu'un taux de 0,2 % sur les transactions dans les intercommunalités ayant une façade littorale génèrerait un produit de 92 M€.

En sus d'un taux relativement faible, et afin de ne pas pénaliser les propriétaires modestes et de faciliter l'acceptation d'une telle mesure, il pourrait être envisagé de mettre en place un abattement pour l'ensemble des biens immobiliers, par exemple jusqu'à 100 000 €¹², en plus des exonérations déjà prévues par le CGI.

La perte de produit générée par un tel abattement dépend de la distribution de prix des transactions assujetties, que la mission n'a pas été en mesure d'identifier précisément. Par conséquent, les calculs ont été menés sur l'ensemble des transactions immobilières, en supposant que la structure de prix ne diffère pas significativement. La perte de produit serait légèrement plus forte sur l'assiette intercommunale (42 %) que sur l'assiette communale (40 %), si bien que le produit généré par un prélèvement additionnel sur la TCA, avec abattement de 100 000 €, s'établirait à respectivement 40 M€ et 54 M€ sur les assiettes communales et intercommunales (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Produit généré par un prélèvement additionnel sur la TCA au taux de 0,2 % (en M€)

	Assiette communale	Assiette intercommunale
Sans abattement	66	92
Avec abattement de 100 000 €	40	54

Source : DGFIP, DV3F, CEREMA, calculs mission.

Le tableau 3 détaille la répartition par tranches de prix du produit du prélèvement additionnel. Les transactions de plus de 1 M€ représenteraient 27 % du total à l'échelle intercommunale (30 % à l'échelle communale), alors qu'elles ne représentent que 1,7 % des transactions assujetties au-delà de 100 000 € (1,9 % à l'échelle communale).

¹⁰ Tous les chiffrages sont faits à partir des communes littorales exposées à la mer ou un estuaire (hors celles exposées uniquement à un lac).

¹¹ Ce montant est environ 20 % inférieur à ce qui serait obtenu à partir des données DV3F, même sur un champ géographique identique (sans les communes de moins de 5 000 habitants non classées en stations de tourisme), car les données sur la DV3F incluent des transactions non soumises à TCA, comme celles assujetties à TVA, ou les acquisitions de l'État et de certains de ses établissements publics.

¹² Ainsi pour un bien immobilier d'une valeur de 180 000 €, le montant de hausse de TCA affecté au FARL serait de $180\,000 - 100\,000 = 80\,000 \times 0,2\% = 160 \text{ €}$.

Annexe IV

Tableau 3 : Répartition par tranches de prix (en % du total) du produit d'un prélèvement additionnel avec abattement de 100 00 €

	Communes littorales	Intercommunalités littorales
< 100 000 €	-	-
De 100 000 à 250 000 €	24	26
De 250 000 à 500 000 €	30	31
De 500 00 à 1 M€	16	16
> 1 M€	30	27

Source : DVF, CEREMA, calculs mission.

Lecture : les transactions dont le prix est compris entre 250 000 et 500 000 € génèreraient 31 % du prélèvement additionnel à l'échelle intercommunale.

Le tableau infra représente le montant payé par les 50 communes littorales les plus contributrices :

- ◆ les transactions dans les 50 communes littorales les plus contributrices génèreraient 23 M€, soit 58 % des 40 M€ générés dans les 972 communes littorales ;
- ◆ ces 50 communes concentrent 30 % des enjeux recensés par le CEREMA à l'horizon 2100 dans le scénario le plus pessimiste (2c) ;
- ◆ le produit serait généré principalement dans les grandes villes du littoral, mais également les stations balnéaires de la Côte d'Azur : 3,6 M€ à Marseille, 2,7 M€ à Nice, 1,5 M€ à Cannes, 1 M€ à Antibes, 0,6 M€ à Saint-Tropez, Toulon et Saint-Raphaël, 0,5 M€ à Biarritz et La Rochelle, 0,4 M€ à Hyères, Fréjus, Anglet, Le Havre et Saint-Jean-Cap-Ferrat ;
- ◆ d'autres exemples, sur des montants plus faibles, confirment le caractère redistributif de ce prélèvement : Brest et Le Touquet et Ramatuelle génèreraient quasiment le même produit (environ 270 000 €), alors qu'elles comptent respectivement 143 000, 4 700 et 2 200 habitants. Lorient, Cavalaire, et Deauville génèreraient quasiment le même produit (environ 150 000 €), alors qu'elles comptent respectivement 59 000, 7 300 et 3 800 habitants.

Annexe IV

Tableau 4 : Produit des 50 communes littorales les plus contributrices - métropole (avec un taux de 0,2 %)

	Produit (en M€)	Enjeux 2100 (en M€)	Population (en milliers)
Marseille	3,64	63,6	867
Nice	2,70	10,6	348
Cannes	1,54	6,4	75
Antibes	1,00	29,1	77
Saint-Tropez	0,64	131,4	4
Toulon	0,6	14,0	168
Saint-Raphaël	0,56	67,2	35
Biarritz	0,5	65,6	25
La Rochelle	0,48	39,9	78
Hyères	0,42	80,0	58
Fréjus	0,4	9,7	54
Anglet	0,36	4,6	40
Le Havre	0,36	-	176
Saint-Jean-Cap-Ferrat	0,36	203,2	2
La Baule-Escoublac	0,34	25,3	16
Cagnes-sur-Mer	0,34	0,6	48
La Teste-de-Buch	0,34	62,8	26
Lège-Cap-Ferret	0,34	369,3	8
Saint-Malo	0,34	111,1	48
Vallauris	0,32	5,3	26
Arcachon	0,32	256,5	11
Sainte-Maxime	0,32	50,2	14
Roquebrune-Cap-Martin	0,32	6,8	13
Mandelieu-la-Napoule	0,32	1,8	23
La Ciotat	0,3	8,4	36
Menton	0,3	13,7	29
Six-Fours-les-Plages	0,3	25,2	34
Vannes	0,28	-	56
Brest	0,28	-	143
Le Touquet-Paris-Plage	0,26	0,9	5
Ramatuelle	0,26	17,2	2
La Seyne-sur-Mer	0,24	15,4	65
Bayonne	0,24	-	50
Grimaud	0,24	87,0	4
Sanary-sur-Mer	0,24	19,5	16
Ajaccio	0,24	10,5	69
Roquebrune-sur-Argens	0,22	23,7	13
Villeneuve-Loubet	0,22	32,9	14
Villefranche-sur-Mer	0,22	50,9	5
Sète	0,22	58,9	45
Saint-Jean-de-Luz	0,22	20,0	14
Saint-Laurent-du-Var	0,2	-	29
Les Sables-d'Olonne	0,2	34,6	15
Agde	0,2	11,0	27
Royan	0,2	224,6	19
Saint-Nazaire	0,18	1,5	72
Narbonne	0,18	-	54
Gujan-Mestras	0,18	0,7	21
Bandol	0,16	11,2	8
Arles	0,16	0,0	54

Source : DV3F, CEREMA, calculs mission.

Ce prélèvement ne priverait pas de recettes les collectivités territoriales qui bénéficient des droits de mutation, contrairement à un fonds de péréquation. En outre, il ne générerait pas de coût de recouvrement supplémentaire. Du côté des acquéreurs, l'effort financier serait très mesuré, en ne frappant que légèrement des transactions ponctuelles.

3.3. Le financement pourrait se faire par le budget général de l'État pendant une période de montée en charge de cinq ans

À la suite d'une initiative parlementaire, la LFI de 2019 a institué une nouvelle ligne budgétaire dotée de 7 M€ et destinée à couvrir les propriétaires de biens rendus inhabitables par l'érosion côtière. Bien que ce financement ne couvre, en théorie, que les seuls copropriétaires de l'immeuble *Le Signal* de Soulac-sur-Mer, selon les auteurs de la mesure, le libellé de la ligne ainsi créée est de portée générale. Par ailleurs, il n'existe pas de texte législatif ou réglementaire établissant les modalités d'emploi de cette somme.

Il est dès lors difficile d'augurer les suites de ce vote. Au cas où la ligne subsisterait dans un futur proche pour un usage autre que celui visé par ses auteurs, dans un cadre plus vaste que celui de Soulac-sur-Mer, il faudrait que ce dispositif s'articule avec le nouveau fonds qui est proposé plus haut. On pourrait concevoir que pendant une période transitoire de cinq ans, la ligne budgétaire créée dans la LFI 2019 assure le cofinancement des projets de recomposition du littoral, avec une nouvelle dotation, ce qui permettrait de ne procéder à un prélèvement fiscal que lorsque les besoins du fonds seraient substantiels.

3.4. L'éligibilité au fonds ne serait pas conditionnée en fonction de la richesse de la collectivité concernée

La création du FARL pourrait se baser sur le fonctionnement du FPIC et du fonds de compensation créé par l'article 79 de la loi de finances pour 2019 notamment pour sa partie reversement, à savoir qu'il ne serait déclenché qu'en fonction de la réunion de certaines conditions : dans le cas d'espèce, existence d'une contractualisation sur un projet de territoire, respect par la collectivité de l'estimation transmise par les services de l'État compétents, voire prise en compte de la situation financière de la collectivité.

Les versements du fonds pourraient être proportionnés à la capacité contributive des collectivités, suivant diverses possibilités :

- ◆ en rendant inéligibles les communes et EPCI-FP les plus « riches », définies par exemple par un potentiel financier agrégé par habitant supérieur à un seuil donné. Cette option présenterait l'inconvénient de perdre toute capacité d'influence sur les choix de ces communes et EPCI dans leur politique de gestion contre le recul du trait de côte ;
- ◆ en conditionnant l'éligibilité d'une commune et d'un EPCI-FP à la pleine mobilisation de sa capacité fiscale. Ainsi, la solidarité ne jouerait pas pour une entité qui n'aurait pas mis en place de majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires par exemple si les conditions réglementaires le lui permettent. Cette option risquerait de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités locales ;

La mission est défavorable à instaurer un conditionnement explicite en fonction de la richesse de la collectivité, avec une logique de fonds de péréquation, pour deux raisons : (i) il convient d'éviter de multiplier les objectifs, l'intervention étant un outil d'aménagement du territoire (ii) sur le littoral, les ilots de richesse sont dilués quand on raisonne sur les intercommunalités et un conditionnement sur le prix des transactions permettrait plus efficacement de réduire les dépenses du fonds en faveur de ces ilots de richesse.

Cependant, le préfet pourrait avoir latitude pour moduler le taux de cofinancement, en fonction de la qualité du projet, mais aussi de la capacité contributive de la collectivité.

Par ailleurs, pourraient être éligibles uniquement les collectivités locales pour lesquelles le montant des acquisitions à réaliser excèdent un pourcentage de leur budget sur le modèle de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques¹³ qui prévoit que le montant des dégâts subis par une collectivité territoriale doit être supérieur à 1 % de son budget total pour être inclus sans l'assiette éligible¹⁴.

4. À défaut d'une augmentation de la TCA, le fonds pourrait être alimenté par une péréquation horizontale entre intercommunalités littorales

4.1. Un fonds de péréquation horizontale pourrait être assis sur diverses recettes de fonctionnement des intercommunalités littorales

Les ressources et les charges des collectivités littorales sont inégalement réparties du fait de la diversité démographique, géographique, économique et sociale des territoires sur lesquels s'exercent leurs compétences.

En complément des autres sources de financement (propriétaires, Union Européenne, taxe GEMAPI¹⁵, taxe d'aménagement, recettes générées par des opérations d'aménagement,...), un mécanisme de solidarité des territoires littoraux pourrait donc être imaginé partant du constat que, d'une part, un certain nombre de communes et EPCI-FP littoraux sont davantage créateur de valeur que le reste du territoire du fait de leur attractivité et bénéficient d'un certain nombre d'aménités à ce titre et, d'autre part, qu'elles supportent à plus ou moins long terme un risque spécifique générateur de charges.

Un tel mécanisme de solidarité horizontal présenterait plusieurs intérêts. En premier lieu, il impliquerait de facto l'ensemble des élus concernés à court, moyen ou long terme par cette problématique sur un territoire. Ensuite, dans un contexte budgétaire contraint, il permettrait, sans nouveaux transferts financiers ou création de taxes, de générer de nouvelles sources de financement pour les collectivités éligibles sans pour autant qu'un tel mécanisme ne génère un sentiment d'iniquité.

Le législateur a par exemple eu recours récemment à ce type de dispositif avec la création dans la loi de finances pour 2019¹⁶ d'un fonds de compensation horizontal au sein des collectivités locales du bloc communal, alimenté par les bénéficiaires de l'IFER nucléaire et thermique.

Tant l'assiette de ressources d'un fonds de péréquation que les critères de prélèvement et de versement devraient être, dans cette perspective, basés sur des éléments objectifs et directement liés à la création de valeur générée par la situation littorale des communes concernées.

¹³ Article L. 1613-6 du CGCT.

¹⁴ Article R. 1613-8 du CGCT.

¹⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

¹⁶ Article 79 de la Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Annexe IV

Le développement du tourisme balnéaire de masse depuis 60 ans, puis d'une véritable économie de la mer, ont généré pour une majorité de collectivités littorales une création de valeur grâce au développement d'activités économiques (tourisme, exploitation des ressources halieutiques) et au fort développement de l'immobilier résidentiel dans un contexte de rareté foncière notamment en raison des règles d'urbanisme qui ont été mis en œuvre pour réguler ce développement, en premier lieu la loi Littoral¹⁷.

6,2 millions d'habitants vivent dans des communes littorales, soit plus de 10 % de la population pour 4 % du territoire métropolitain (auxquels il faut rajouter 1,6 million dans les DOM). À ces habitants permanents s'ajoutent de nombreux touristes et les occupants des résidences secondaires. D'après l'Observatoire national de la mer et du littoral, qui s'appuie sur les travaux de l'Insee, si les tendances récentes se poursuivent, la population des communes littorales augmenterait de 570 000 habitants en 2050¹⁸.

La densité de population est particulièrement élevée dans les communes littorales. En 2005, selon l'INSEE¹⁹, 80 % des résidents des cantons littoraux y étaient installés. La densité de population, 315 habitants par km², y était trois fois supérieure à la moyenne nationale²⁰.

La pression foncière est donc élevée et les tensions immobilières fortes en bord de mer. Si le marché est très hétérogène et les situations contrastées suivant les territoires, les prix dans les communes littorales sont souvent supérieurs à la moyenne métropolitaine hors Île-de-France sur le linéaire des façades atlantique et méditerranéenne, et plus localement sur la façade Manche - mer du Nord (Côte d'Opale dans le Pas-de-Calais et Côte Fleurie dans le Calvados), d'après les chiffres agrégés des notaires de France²¹.

Par ailleurs, comme l'indique une étude statistique réalisée par la DGCL relative aux 2 199 communes touristiques (qui n'incluent pas uniquement des communes littorales)²², les bases fiscales, plus nombreuses dans les communes touristiques pour accueillir une population saisonnière et établies sur la valeur locative de l'habitation, sont particulièrement élevées dans l'ensemble des communes touristiques. De plus, certaines taxes indirectes sont directement liées à l'activité touristique. À noter toutefois, que l'écart entre communes touristiques et non touristiques, significatif dans les petites communes, se réduit avec l'augmentation du nombre d'habitants.

Il paraîtrait donc fondé à ce que les communes qui bénéficient d'aménités liées à leur situation littorale contribuent pour celles qui les perdent.

¹⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

¹⁸ Cf. http://www.onml.fr/onml_f/fiche_aretenir.php?id_fiche=142&auth=NOK.

¹⁹ L'observatoire du littoral – Démographie et économie du littoral ; Dossier réalisé par l'Insee et le SOeS.

²⁰ L'observatoire du littoral – Démographie et économie du littoral ; Dossier réalisé par l'Insee et le SOeS.

²¹ Cf. <https://www.notaires.fr/fr/prix-de-limmobilier-dans-les-communes-du-littoral-français>.

²² Bulletin statistique d'information de la DGCL n°82 – août 2011.

Annexe IV

Le produit de plusieurs taxes et impôts locaux communaux est directement affecté par ces caractéristiques :

- ◆ la taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO)²³,
- ◆ les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties,
- ◆ la cotisation foncière des entreprises,
- ◆ la taxe de séjour²⁴,
- ◆ la taxe GEMAPI²⁵,
- ◆ le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos au profit des communes²⁶,
- ◆ la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) pour les communes dans lesquelles la taxe sur les logements vacants (TLV) n'est pas applicable²⁷,
- ◆ la possibilité de majoration de la part communale de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires situées dans certaines agglomérations où il existe des difficultés d'accès au logement²⁸.

Une ou plusieurs de ces recettes, dont le rendement est directement lié à l'attractivité de la position géographique des communes littorales, pourraient alimenter, via un mécanisme à préciser, un fonds de péréquation destiné à participer au financement des dépenses supportées par celles-ci pour des acquisitions ou des relocalisations de bâtiments résidentiels et économiques²⁹.

Comme pour le FPIC, il pourrait donc être envisagé un calcul du prélèvement ou du reversement au niveau d'un ensemble intercommunal. Il serait ensuite réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres.

Le prélèvement serait par définition plafonné par le montant de l'imposition locale : ainsi, il ne serait pas possible de prélever une fraction de majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires, si celle-ci n'a pas été mise en place par la collectivité ; ce qui aurait toutefois pour inconvénient de créer une distorsion entre les communes en fonction des choix politiques opérés.

L'analyse des statistiques fiscales révèle en outre des possibilités limitées de prélèvement sur les recettes fiscales communales, soit parce que celles-ci font déjà l'objet d'un prélèvement pour alimenter un fonds de péréquation pour les communes et EPCI ayant un potentiel financier agrégé important, soit parce que le produit considéré pour les communes et intercommunalités concernés est faible au regard des enjeux.

²³ Le taux de la taxe communale additionnelle est fixé par l'article 1584 du CGI à 1,20 % pour les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers.

²⁴ Article L2333-26 du CGCT. Le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ou au budget des offices de tourisme en application de l'article L. 1333-7 du code du tourisme.

²⁵ Article 1530 bis du CGI. Le législateur a décidé d'affecter le produit de la taxe GEMAPI au financement de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations qui comprend la gestion du trait de côte : QE 91281 réponse publiée au JO le 27/09/2016.

²⁶ Article L. 2333-54 du CGCT : taux de 15 % au maximum sur le produit brut des jeux réalisés dans les casinos, selon un cahier des charges conclu entre la commune et l'exploitant du casino. Le législateur a décidé d'affecter cette imposition indirecte à la réalisation d'actions de promotion du tourisme.

²⁷ Article 1407 bis du CGI.

²⁸ Dite « surtaxe d'habitation » prévue par l'article 1407 ter du CGI. La liste des communes est fixée tous les ans par décret.

²⁹ Toutefois, certaines taxes comme la taxe de séjour ou la taxe GEMAPI étant grevée d'une affectation spéciale par la loi, il conviendrait certainement d'élargir leur possibilité d'affectation afin qu'elles puissent être prises en compte dans le champ des recettes pouvant alimenter un fonds de péréquation.

Annexe IV

En ce qui concerne, la fiscalité indirecte et en particulier le produit de la taxe de séjour, elle est perçue en 2017 par 1 268 communes riveraines de la mer ou de l'océan pour un montant total de 633 M€. Cependant, cette taxe est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ou au budget des offices de tourisme et un prélèvement d'une partie de son produit fait l'objet d'une très forte opposition des élus locaux, en particulier ceux de l'association nationale des élus du littoral (ANEL).

S'agissant du produit de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, il a représenté en 2018 près de 432 M€. Ce produit, qui connaît une progression constante au niveau national ces quatre dernières années (+6 % en 2016, +16 % en 2017 et +4 % en 2018), s'avère encore plus dynamique s'agissant des seules communes littorales (+7 % en 2016, +19 % en 2017 et +5 % en 2018), témoignant à la fois de l'attractivité démographique et de la valeur des transactions.

Il doit toutefois être rappelé la particularité de la taxe additionnelle aux DMTO dont le produit, dans les communes de moins de 5 000 habitants, est perçu au profit d'un fonds départemental de péréquation et réparti entre ces mêmes communes par délibération du conseil départemental en fonction de critères tenant compte notamment de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire. Ces dispositions ne sont pas applicables aux communes classées station de tourisme qui perçoivent directement le produit de cette taxe additionnelle à l'instar des communes comportant plus de 5 000 habitants.

Ce mécanisme ne semble pas constituer une difficulté selon la mission car une partie du produit du fonds départemental pourrait être prélevée. Cela rendrait juste le dispositif un peu plus complexe.

Bien que cyclique, cette ressource fiscale communale semble être la plus pertinente en vue de la constitution d'un fonds de péréquation littoral tant en termes d'équité, d'objectivité et de volume. Si les modalités de prélèvement et de reversement pourraient s'inspirer de celles mises en œuvre pour le fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), elles devraient être enrichies de critères de charges spécifiques tenant compte des coûts liés à la recomposition spatiale. Le bénéfice de ce fonds de péréquation serait réservé aux seules communes et EPCI-FP mettant en œuvre une stratégie locale et intégrant la gestion du trait de côte dans les documents d'urbanisme. Il s'agirait d'en faire une ressource affectée qui ne pourrait pas financer les ouvrages de protection, ces derniers pouvant l'être au titre de la GEMAPI et de la taxe idoine.

Le choix des recettes qui serviraient d'assiette à un tel fonds de péréquation n'est toutefois pas neutre pour les collectivités littorales. Ainsi, le fait d'opter pour un prélèvement d'un pourcentage des recettes réelles de fonctionnement d'un EPCI-FP et/ou de ses communes membres ou d'une fiscalité particulière ne mettra pas à contribution les mêmes collectivités locales.

Pour illustrer cette question, il peut être retenu le cas de la communauté de communes des Pieux, dans la Manche, qui compte parmi ses membres la commune de Flamanville sur le territoire de laquelle est située une centrale nucléaire et le futur EPR. Aucune commune membre de cet EPCI-FP n'a perçu de taxe de séjour et de taxe communal additionnel DMTO, entre 2015 et 2017, puisque pour cette dernière le produit issu des quelques transactions immobilières est perçu au profit du fonds départemental de péréquation. Ces communes ne participeraient donc pas à la solidarité nationale si le fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux était assis sur de telles recettes ; en revanche, si ce fonds était financé par le biais d'un prélèvement sur les recettes réelles de fonctionnement de la commune de Flamanville et/ou de la communauté de communes, compte tenu de leur potentiel financier élevé, en raison de la fiscalité économique liée à la présence de la centrale nucléaire, elles y contribueraient.

Compte tenu des risques d'opposition au prélèvement du produit d'une fiscalité spécifique et compte tenu de la cyclicité de certaines impositions, il pourrait être préférable selon la mission d'opérer un prélèvement d'un pourcentage réduit des recettes réelles de fonctionnement des communes et EPCI-PP concernés si cette option devait être retenue.

Il conviendrait également d'être attentif au phénomène de cumul des fonds de péréquation. Il en existe cinq aujourd'hui, dont deux créés par la loi de finances pour 2019³¹. Si à ce stade la DGCL indique qu'il n'y a pas de risque que le niveau des prélèvements affecte les niveaux de recettes des collectivités territoriales leur permettant de s'administrer librement, il y a un risque d'effet cumul et de perte de lisibilité. Par ailleurs, il ne faudrait pas que les différents fonds de péréquation se contredisent entre eux conduisant à prélever une commune ou une intercommunalité qui ne l'est pas au titre par exemple du FPIC mais qui le serait au titre d'un fonds de péréquation des communes et EPCI littoraux.

Enfin, certaines de ces taxes communales pouvant être perçues en tout ou partie par les EPCI-FP³², il paraît opportun que la création d'un tel dispositif les inclut tant comme contributeurs que comme bénéficiaires. Ce périmètre élargi aux EPCI-FP ferait d'autant sens que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République confie aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération les compétences en matière de promotion du tourisme³³, de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) et d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU)³⁴.

4.2. La création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux serait juridiquement possible

Pour mémoire, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé la péréquation en objectif de valeur constitutionnelle : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » (article 72-2).

L'introduction de ce principe est destinée à assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales partant du principe qu'il existe des disparités de ressources entre collectivités au regard des charges auxquelles elles doivent faire face en raison de contraintes géographiques, humaines et économiques, qui ne garantissent pas a priori une adéquation des ressources aux charges de chaque entité.

Les dispositifs de péréquation financière ont donc pour objectif d'atténuer les disparités qui peuvent exister entre les collectivités territoriales de même catégorie, par une répartition plus juste des ressources entre elles, dans une perspective d'aménagement homogène du territoire et de réduction des inégalités entre les territoires.

³¹ Article 261 qui instaure un fonds de soutien interdépartemental à destination des départements et article 79 qui met en place un fonds de compensation des pertes de produits d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme subies par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en raison de la fermeture totale ou partielle de centrales nucléaires ou thermiques sur leur territoire.

³² Taxe GEMAPI si la compétence est transférée par la commune à l'EPCI, taxe de séjour si l'EPCI compétent décide de l'instituer sans opposition des communes qui la perçoivent, taxe d'habitation et taxes foncières pour lesquels les EPCI à FPU votent des taux additionnels et ceux à FA votent des taux en matière de TH, TFPB et TFNB, THLV lorsque les EPCI ont adopté un PLH dès lors que les communes ne l'ont pas instauré sur leur territoire.

³³ Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée », notion introduite par la loi NOTRe dans le Code du tourisme et protégée par le décret n° 2015-671 du 15 juin 2015 au titre du Code de la propriété intellectuelle.

³⁴ Sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue telle que prévue par la loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 26 mars 2014 : au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population).

Annexe IV

De manière générale, si le Conseil constitutionnel accepte de contrôler la conformité d'un dispositif de péréquation financière au principe d'égalité, la portée de son contrôle s'avère limitée. Ainsi, quant aux modalités retenues par le législateur pour procéder à la péréquation, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel porte sur l'absence d'erreur manifeste dans la définition des critères retenus qui doivent reposer sur des éléments objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi³⁵. Le Conseil constitutionnel considère « *qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels* »³⁶.

Il découle de cette jurisprudence que la constitution d'un fonds de péréquation qui ne concernerait qu'une catégorie de collectivités locales et/ou une ou des collectivité(s) locale(s) situées dans une zone géographique restreinte délimitée suivant des éléments objectifs et rationnels les plaçant dans une situation particulière ne serait pas inconstitutionnel.

Ainsi, le législateur a-t-il pu créer le FSRIF en 1991³⁷ pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Ce dispositif de péréquation horizontale spécifique à la région Ile-de-France permet une redistribution des richesses entre les communes de la région. Plus récemment, il a créé le fonds de solidarité exceptionnel³⁸ en faveur des départements connaissant des difficultés financières, qui est réparti en fonction des « restes à charge » liés aux allocations individuelles de solidarité.

Par ailleurs, pour les mêmes motifs, il n'a pas été jugé contraire au principe d'égalité la création de deux enveloppes, dont une pour les départements métropolitains et une pour les départements d'outre-mer, au sein du fonds de solidarité exceptionnel en faveur des départements connaissant des difficultés financières³⁹, « *le législateur a[yant] entendu tenir compte de la situation particulière de certaines d'entre elles et des charges spécifiques auxquelles elles doivent faire face en raison de leur contexte économique et social et du poids de leurs dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité* ». Le dispositif de péréquation peut dès lors constater, sur la base de critères objectifs et en lien avec l'objectif d'intérêt général recherché, des inégalités entre collectivités territoriales afin de les distinguer.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que la péréquation « *peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités affectant les charges* »⁴⁰.

³⁵ Cf. décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, point 29 et décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, point 32.

³⁶ Cf. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, point 67.

³⁷ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes. Sont contributrices au fonds toutes les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Le prélèvement est calculé pour atteindre chaque année le montant fixé par la loi. Un système de plafonnements est mis en place afin d'assurer une certaine stabilité d'une année sur l'autre dans le montant des prélèvements des communes. Depuis la loi de finances pour 2012 les EPCI sont exclus du fonds en conséquence de la réforme de la fiscalité locale, en supprimant le deuxième prélèvement au fonds qui était assis sur les bases de taxe professionnelle et participe désormais au FPIC. Ce fonds s'est élevé à 330 M€ en 2018.

³⁸ Créé dans sa première version par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Ce fonds s'est élevé à 433,5 M€ en 2017. Il est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases des DMTO perçus par les départements en année n-1.

³⁹ Cf. décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017, point 7.

⁴⁰ Cf. décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 1999, point 67.

Annexe IV

La référence explicite aux charges des collectivités territoriales a été définie, par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010⁴¹. Il s'agit d'une notion à manier avec précaution qui nécessite de faire la part de ce qui relève des obligations des collectivités locales, de leurs spécificités contraintes (du fait de caractéristiques géographiques, démographiques, sociales, etc.) et de décisions discrétionnaires. Ainsi, les collectivités locales éligibles au fonds de péréquation peuvent être déterminées en fonction de critères de population, part de logements sociaux, revenus moyen par habitant, proportion de bénéficiaires du RSA ou des APL⁴².

La limite imposée par le Conseil constitutionnel est que « *les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités* »⁴³.

Le législateur a ainsi prévu un mécanisme de plafonnement du prélèvement opéré pour alimenter les fonds de péréquation tels que le FPIC et le FSRIF pour les communes et EPCI ou encore le fonds de péréquation des DMTD des départements et le fonds de péréquation des ressources des régions.

Aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, l'option de la création d'un fonds de péréquation communal et intercommunal des territoires littoraux pour le financement d'opérations de relocalisation semble pouvoir s'envisager compte tenu de la différence objective de situation dans laquelle se trouve les communes littorales qui peuvent être menacées par le risque d'érosion à plus ou moins long terme, notamment en raison du changement climatique ; situation qui va générer des charges spécifiques pour celles-ci. Sous réserve de la justification de différences objectives, ce fonds pourrait au besoin comprendre une enveloppe pour le bloc communal métropolitain et une enveloppe pour le bloc communal ultramarin.

4.3. Les autres pistes de financement ne paraissent pas pertinentes notamment en raison des montants mobilisables

Quelques autres pistes de financement sont envisageables mais semblent peu pertinentes tant au regard de la finalité des ressources considérées que des volumes financiers mobilisables. Enfin, dans la mesure où l'érosion côtière est un risque certain se pose la question d'obliger les communes et EPCI-FP concernés à provisionner pour faire face aux charges à venir.

4.3.1. La taxe GEMAPI

En premier lieu, suite à une réponse du 27 septembre 2016 à une question parlementaire, le gouvernement a clarifié l'alinéa 5 de l'article 211-7 du code de l'environnement « prévention des inondations et défense contre la mer » en précisant que son champ emporte la prise en compte de l'érosion du littoral dans la compétence GEMAPI.

⁴¹ Cf. notamment articles 76 et 78.

⁴² Cf. par exemple : instruction NOR:INTB1817328J relative à la répartition du fonds de solidarité pour les départements de la région Ile-de-France (FSDRIF) pour l'exercice 2018.

⁴³ Cf. décision n° 2012-255/265 QPC, point 7.

Annexe IV

Pour financer cette compétence nouvellement créée, le législateur a donné la possibilité aux communes, et aux EPCI-FP lorsque la compétence leur a été transférée par celles-ci, d'instaurer une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite taxe GEMAPI⁴⁴.

Cette taxe additionnelle aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à et à la cotisation foncière des entreprises peut être instituée dans la limite de 40 € par habitant sur le territoire de la commune ou de l'EPCI concerné. Le produit de la taxe doit être au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

En théorie, cette taxe, si elle était mobilisée par l'ensemble des autorités gemapiennes à son montant maximal de 40 € par habitant, pourrait générer un volume financier annuel de l'ordre de 500M€ pour couvrir l'ensemble des enjeux de prévention et de protection⁴⁵.

Une première question se pose quant à la possibilité pour une commune ou un EPCI-FP percevant la taxe GEMAPI d'utiliser une partie de son produit pour financer la libération des espaces menacés. Aux termes de l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, « *l'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens.* » Il peut être ainsi considéré au vu de cette disposition, articulée avec la réponse du gouvernement du 27 septembre 2016, que la prise en compte dans le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de dépenses liées à la libération des espaces menacés, ceux-ci visant bien à réduire le risque visé. Pour autant, en l'absence de précision réglementaire et de jurisprudence le permettant, un doute subsiste.

Par ailleurs, la suppression à venir de la taxe d'habitation d'ici 2021, décidée dans la loi de finances pour 2018, conduit à s'interroger sur la répartition de la taxe GEMAPI sur l'ensemble des quatre taxes foncières au risque d'une diminution de son produit ou de sa compensation par l'État.

Il faut enfin rappeler que l'instauration de la taxe GEMAPI est un choix politique et facultatif, qui d'après les associations nationales d'élus amène cette taxe dans les faits à être plus proche d'une dizaine d'euros que du plafond fixé à 40 € par an par contribuable⁴⁶.

Cette voie de financement, si elle peut participer du cofinancement des dépenses de libération des espaces menacés par les acteurs du bloc communal, ne serait selon la mission constituer une source unique de financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux.

⁴⁴ Article 1530 bis du CGI.

⁴⁵ La population des intercommunalités littorales est de l'ordre de 12,5 millions d'habitants.

⁴⁶ Selon la DGCL, depuis le 1er janvier 2018, tous les EPCI sont compétents en matière de GEMAPI sur leur territoire et sont susceptibles d'instituer la taxe afférente. En 2018, sur 1 264 EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU, EPT), 428 ont fait le choix d'instaurer une taxe GEMAPI. Ces 428 EPCI représentent 34 % des EPCI à fiscalité propre, et une population de 18,3 millions d'habitants. Le produit total de taxe GEMAPI perçu en 2018 par les EPCI est de 152,9 M€. Il a augmenté de plus de 500 % par rapport à 2017 (25,1 M€). Ce montant 2018 se décompose en 4 produits distincts : la GEMAPI Foncier Non Bâti (3,7 M€), la GEMAPI Foncier Bâti (56,9 M€), la GEMAPI Taxe d'Habitation (70,6 M€) et la GEMAPI Cotisation Foncière des Entreprises (21,8 M€). Rapporté au nombre d'habitants des EPCI gemapiens, il correspond à un montant total moyen par habitant de 8,34 €, assez loin donc du plafond de 40 €.

4.3.2. Les redevances d'occupation du domaine public maritime de l'État

Les redevances d'occupation du domaine public maritime de l'État sont versées par des collectivités locales ou, directement, par des particuliers (restaurateurs, ostréiculteurs, plaisanciers utilisateurs de mouillages,...). Elles concernent les constructions pérennes (un tiers du total), les plages, les cultures marines, les mouillages, les extractions de matériaux, les éoliennes marines et divers autres occupations ou usages.

Ce sont des recettes qui sont aujourd'hui versées au budget général, alors qu'elles sont incontestablement financées par l'exploitation économique du littoral. Il pourrait ainsi être envisagé d'en faire une des sources de financement pour la recomposition spatiale des territoires littoraux. La mission souligne toutefois que les montants en jeu sont relativement faibles, inférieurs à 10 M€ : le produit brut (un peu moins de 30 M€) est à mettre en regard des coûts d'entretien et de contrôle du domaine public maritime, qui s'élève à plus de 20 M€ par an, selon le rapport IGF-CGEDD-CGAER « *Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel* » de mai 2014. En outre, le montant des redevances est très hétérogène selon les territoires, ce qui ne favoriserait pas l'acceptabilité d'en faire une source de financement d'un fonds mutualisé, a fortiori dans le cas où elles seraient augmentées. Enfin, faire de ces redevances un outil de financement affecté pourrait sembler contradictoire avec la volonté de limiter les impacts de cette occupation sur l'environnement.

4.3.3. Le financement du risque « érosion maritime » par les communes et intercommunalités par la constitution de provisions comptables

En application du principe comptable de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité locale à verser une somme d'argent significative. Dans certains cas bien précis, les instructions budgétaires et comptables obligent à constituer des provisions. Il en va ainsi dès lors que lorsque trois conditions sont réunies :

- ◆ le risque ou la charge doit être nettement précisé quant à son objet ;
- ◆ la réalisation du risque ou de la charge est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours, la rendent probable ;
- ◆ l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais ils sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.

Le montant de la provision constituée correspond alors au montant estimé par la collectivité de la charge qui peut résulter d'une situation, en fonction du risque financier encouru par cette dernière.

Si les collectivités locales ont déjà la possibilité de constituer des provisions facultatives, hors les trois cas obligatoires prévus par l'article R. 2321-2 du CGCT, aucune de celles rencontrées par la mission n'en a prévu pour le risque « érosion maritime ».

Pourtant le provisionnement des risques est rappelé régulièrement avec force par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes.

Une modification réglementaire pourrait être envisagée pour ajouter ce risque à la liste des provisions obligatoires, mais plusieurs questions se poseraient alors comme la limitation de cette obligation au seul risque de gestion du trait de côte ou la question de la pertinence et de la date de déclenchement de l'obligation de provisionner, mais aussi de l'évaluation des charges à provisionner.

Si la mission ne peut qu'appeler les collectivités locales concernées à constituer des provisions facultatives, elle estime en revanche trop complexe de rendre ces provisions obligatoires notamment en l'absence d'évaluation précise sur chaque territoire des enjeux financiers considérés, et donc de justification précise de ceux-ci, mais aussi de l'impact potentiel sur les budgets locaux, même si la réglementation prévoit la possibilité d'étaler dans le temps la constitution des provisions.

5. La gouvernance du FARL serait assurée par un organisme national regroupant en particulier l'État et les collectivités

Les modes de financement proposés reposent, outre les sources de financement existantes, sur la contribution des collectivités ou des propriétaires dans les communes littorales. Il apparaît donc indispensable que des représentants des élus littoraux participent à la gouvernance du fond, à la fois dans la définition des modalités de fonctionnement de celui-ci et dans les décisions d'attribution des cofinancements.

La gouvernance du fonds serait notamment chargée de formaliser l'articulation entre les différentes sources de financement. En particulier, s'agissant des biens publics, plusieurs dispositifs financiers permettent déjà à l'État de participer à leur destruction et relocalisation, telle que la voirie via les concours de l'AFIFT, mais aussi dans certains départements pour d'autres infrastructures publiques des fonds issus de la DETR ou de la DSIL. La mission préconise de conserver ces modalités de soutien et de ne faire intervenir un éventuel complément de financement par ce nouveau fonds qu'une fois les financements de droit commun, prioritairement fléchés par les préfets, saturés.

Dès lors, plusieurs scénarios seraient envisageables en matière de gouvernance :

- ◆ la première pourrait être de confier au comité des finances locales (CFL), au titre des compétences qui lui sont reconnues par l'article L. 1211-3 du CGCT, comme il le fait par exemple pour le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ;
- ◆ dans la mesure où ce fonds ne concernerait que les communes et intercommunalités littorales, la seconde consisterait à créer un comité des élus littoraux en charge de ces missions sur le modèle du comité d'élus de la région Ile-de-France⁴⁷ chargé de rendre un avis concernant la répartition des crédits du FSRIF ; dans le présent cas il pourrait même rendre un avis relatif aux abondements du fonds, comme le CFL en a la compétence pour le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.
- ◆ la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), adoptée par le Sénat le 8 novembre 2018, précise les missions de l'ANCT, notamment :
 - soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de la transition écologique et de la lutte contre le changement climatique ;
 - mettre en œuvre la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires ;
 - coordonner les interventions de l'État et de ses établissements publics, en conduisant des programmes nationaux territorialisés ;

Accompagner l'adaptation des communautés littorales aux évolutions du trait de côte entre donc a priori pleinement dans le champ de compétence de l'ANCT.

⁴⁷ Article L. 2531-12 du CGCT.

Annexe IV

En outre, le conseil d'administration de l'ANCT serait composé de représentants de l'État et des collectivités territoriales, de députés et de sénateurs. Cette composition permettrait d'associer des représentants des collectivités à la gestion des ressources du fonds d'aide à la recomposition du littoral. L'ANCT réunit également un comité d'action territoriale comprenant notamment des représentants de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (AEME), du CEREMA et de la Caisse des dépôts et consignations. Ces acteurs sont tous intéressés aux enjeux de l'adaptation des territoires littoraux.

Un comité de gestion du fonds pourrait être créé au sein de l'ANCT, regroupant financeurs (État, collectivités territoriales et leurs groupements), experts (CEREMA, experts invités) et le cas échéant porteurs de projets. Il conviendrait d'y adjoindre le Conservatoire du littoral.

ANNEXE V

Le projet de territoire: un projet intercommunal avec une traduction opérationnelle

Annexe V

Il revient aux communes, réunies en un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'élaborer leur projet de territoire et d'organiser dans ce cadre la recomposition du territoire littoral. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique offre la possibilité à l'EPCI ou aux EPCI qui le souhaitent, particulièrement sur des territoires dont les enjeux dépassent les capacités de prise en charge des collectivités territoriales, de signer un contrat de projet partenarial d'aménagement afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement. Dans l'esprit du nouvel article L. 312-1 du code de l'urbanisme¹ et dans la perspective de la contractualisation avec l'État, il importe que le projet de territoire offre des perspectives opérationnelles claires.

Afin d'exploiter efficacement et durablement les ressources locales, le projet de territoire devra trouver sa traduction dans un ou plusieurs projets d'aménagement, adaptés aux principaux enjeux et assortis de bilans financiers faisant apparaître les conditions de leur équilibre. Les dépenses d'aménagement des territoires non exposés, de libération des espaces menacés et de protection, les éventuelles dépenses de rachat de biens menacés, devront être couvertes par des cessions de droits à construire, les éventuelles contributions des propriétaires bénéficiant des protections, des subventions publiques et, le cas échéant, des financements du fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL, cf. Annexe IV relative au financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux).

Plusieurs scénarios seraient nécessaires, laissant une part plus ou moins importante aux options de protection et de relocalisation et s'appuyant sur différentes hypothèses de croissance aussi bien que d'évolution des aléas. Une analyse des coûts et des avantages économiques, sociaux et environnementaux de chaque scénario devra être réalisée.

Les dépenses des opérations d'aménagement :

- ◆ les dépenses foncières et immobilières ; dans un contexte tendu, il est nécessaire pour les communes et leurs groupements de maîtriser au mieux la ressource correspondante, en s'appuyant sur les outils mis à leur disposition directement (droit de préemption urbain, orientations d'aménagement et de programmation, etc.) ou par l'intermédiaire de l'État (zone d'aménagement différé) et des établissements publics fonciers. Il est en effet crucial d'enrayer les mécanismes de spéculation d'ores et déjà très importants (et qui ne pourront que se généraliser et s'étendre aux secteurs en croissance, notamment en rétro-littoral), afin d'éviter la captation privée de rentes foncières et de permettre aux collectivités de conserver la valeur créée par le développement du territoire ;
- ◆ les dépenses en voiries et réseaux divers (VRD) ; chaque scénario d'évolution exigera la création de nouveaux réseaux publics et/ou le déplacement des réseaux existants et les coûts correspondants devront lui être imputés. A titre d'exemple, un scénario privilégiant la protection devra intégrer non seulement le coût d'installation ou de confortement des ouvrages de défense contre la mer mais aussi, le cas échéant, le coût de déplacement d'une route menacée, voire le renouvellement de l'opération si la nouvelle implantation est elle-même soumise à un aléa ;

¹ Article L. 312-1 du code de l'urbanisme : « Afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un contrat de projet partenarial d'aménagement peut être conclu entre l'Etat et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales suivants :

1° Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

2° Un établissement public territorial au sens de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales ;

[...]

5° Une ou plusieurs communes membres de l'établissement public ou de la collectivité territoriale signataire du contrat de projet partenarial d'aménagement, mentionné aux 1°, 2° et 4° du présent article. Leur signature est de droit si elles en font la demande. »

Annexe V

- ◆ les dépenses relatives aux équipements et aux infrastructures publics ; la reconstitution éventuelle de bâtiments publics ou la création de nouveaux bâtiments pourront être imputées aux opérations d'aménagement pour la part qui est rendue directement nécessaire par leur réalisation ;
- ◆ les éventuelles dépenses de rachat ou d'indemnisation des biens privés menacés et/ou de réinstallation des occupants.

Les recettes commerciales ou fiscales des opérations d'aménagement :

- ◆ les produits de cession de droits à construire et autres participations d'urbanisme ; dans un cadre d'aménagement public (notamment en zone d'aménagement concerté), en régie ou via un outil dédié (société publique locale ou société publique locale d'aménagement par exemple). La collectivité, maîtresse de la destination des sols, définit les nouveaux droits à construire et encaisse les produits de leur vente. Elle peut aussi conclure un projet urbain partenarial. En dehors de ces cadres, elle bénéficie pour toutes les nouvelles constructions de la taxe d'aménagement, éventuellement à taux majoré (jusqu'à 20 %) ;
- ◆ les contributions privées des bénéficiaires de la protection contre la mer ; alors que la loi de 1807 posait le principe selon lequel le coût des ouvrages de protection doit être supporté par ceux qui en bénéficient, la prise en charge publique étant l'exception, de nombreux territoires se trouvent dans la situation inverse, avec une prise en charge exclusivement publique. Il importe donc, dans le cas où le maintien ou le développement de dispositifs de protection apparaît compatible avec les autres enjeux, que chaque territoire identifie les potentielles contributions privées, voire les cas où une couverture exclusivement privée apparaît justifiée, afin de réduire les charges pour la collectivité ;
- ◆ les apports publics ; dans l'hypothèse où les cessions de droits à construire et les contributions privées apparaîtraient insuffisantes, des subventions locales ou, en fonction de l'importance des enjeux, des subventions supra-locales pourraient être mobilisées, de même que des financements au titre du FARL.

ANNEXE VI

Éléments relatifs à la réglementation et aux pratiques de gestion du littoral

SOMMAIRE

1. LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES.....	1
2. LES DIFFÉRENTS MODES DE PROTECTION DU LITTORAL CONTRE L'ÉROSION ET LES SUBMERSIONS MARINES	2
2.1. Le recul et l'avancée du trait de côte sont des phénomènes naturels pouvant être amplifiés par l'activité humaine	2
2.2. Différents modes de protection sont utilisés selon le type de côte, le rythme de recul et les enjeux à protéger	3
2.2.1. <i>Historiquement, les collectivités locales mais aussi les particuliers ont privilégié les défenses « lourdes ».....</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>Des solutions de défense douces sont également mises en œuvre.....</i>	<i>5</i>
2.3. La protection contre la mer peut avoir des conséquences négatives, et peut s'avérer à la fois coûteuse et inutile dans un contexte d'élévation prévue du niveau de la mer	5
3. LE PRINCIPE DE L'INCORPORATION DES BIENS AU DOMAINE PUBLIC MARITIME (DPM) SANS COMPENSATION.....	7
4. L'ARTICULATION ENTRE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807 RELATIVE AU DESSÈCHEMENT DES MARAIS ET LE VOLET « DÉFENSE CONTRE LA MER » DE LA COMPÉTENCE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI) DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE.....	10

1. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (« *cat nat* ») a été créé par la loi du 13 juillet 1982, codifiée par l'article L.125-1 et suivants du code des assurances. Il a pour objet de permettre aux personnes dont les biens sont endommagés par les effets d'une catastrophe naturelle d'être indemnisés par leur assureur. Il est fondé sur l'alinéa 12 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Deux conditions doivent être réunies pour enclencher le mécanisme d'indemnisation :

- ◆ une condition d'ordre public : un arrêté de constatation de l'état de catastrophe naturelle doit avoir été publié, à la demande des municipalités, au Journal officiel ;
- ◆ une condition d'ordre privé : le bien doit être couvert par un contrat d'assurance dommages.

Un lien direct de causalité doit exister entre l'événement et les dégâts subis¹.

La loi du 13 juillet 1982 ne comporte pas de liste des périls couverts, son article 1 décrivant ce qui est considéré comme étant les effets d'une catastrophe naturelle : « 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 ». Son financement est assuré par la solidarité nationale à travers une prime additionnelle d'assurance selon un taux unique².

L'arrêté de constatation se fait après avis d'une commission interministérielle dédiée qui se prononce sur un dossier transmis par le préfet de département³. Le principal motif de refus de la commission est l'absence de caractère anormal de l'intensité de l'événement.

La mise en œuvre des dispositions relatives aux catastrophes naturelles intervient *a posteriori*, après que les dommages soient intervenus.

Compte tenu des dispositions, la prise en compte de la destruction d'un bien (ou de son incorporation au domaine public maritime) n'est possible que si elle est causée par l'intensité anormale d'un événement naturel dont le début se situe moins de dix-huit mois avant la demande de reconnaissance par le maire. Pour les biens situés en bord de mer, la reconnaissance peut jouer pour des dégâts causés par une tempête d'intensité anormale, ayant entraîné par exemple une submersion marine. Elle ne le peut pas pour des biens détruits suite à l'érosion continue du littoral, sans événement spécifique.

¹ Pour exemple, dans une réponse récente du gouvernement (publiée au Journal officiel du 11 décembre 2018, p.11471) à une question parlementaire de Stéphane Buchou, du 10/07/2018 portant sur la reconnaissance comme catastrophe naturelle de l'échouage des sargasses sur le littoral des départements antillais, il a été indiqué que « *En l'espèce, ce n'est pas l'échouage des algues sargasses qui provoque d'éventuels dommages aux biens, mais la décomposition de ces algues qui ne sont pas retirées des côtes dans des délais suffisamment rapides. L'absence de lien direct entre l'échouage et els éventuels dégâts ne permet pas que ce phénomène fasse l'objet d'une décision de reconnaissance de catastrophe naturelle* ».

² 12% de la prime afférente aux garanties dommages du contrat de base pour les biens autre que les véhicules à moteur et 6% des primes vol et incendie pour les véhicules terrestres à moteur.

³ Le dossier comprend un rapport circonstancié établi par ses services, les imprimés fournis par les maires demandant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (date, heure et identification du phénomène, type de biens endommagés, nombre de reconnaissance précédente et mesures éventuelles de prévention, aucune demande de pouvant donner lieu à une décision favorable si elle intervient dix-huit mois après le début de l'événement naturel qui y donne naissance), un rapport technique sur la nature et l'intensité du phénomène.

2. Les différents modes de protection du littoral contre l'érosion et les submersions marines

2.1. Le recul et l'avancée du trait de côte sont des phénomènes naturels pouvant être amplifiés par l'activité humaine

L'évolution du littoral est permanente et se décrit à différentes échelles temporelles :

- ◆ le temps géologique pour la constitution des littoraux actuels ;
- ◆ l'échelle séculaire pour l'évolution des traits de côte ;
- ◆ le court terme pour la prise en compte d'événements météorologiques exceptionnels (tempêtes, etc.).

Les quantités et la nature des sédiments littoraux actuels résultent du temps géologique (plusieurs dizaines de milliers d'années) et sont la conséquence de la dernière période de refroidissement de la planète, période d'érosion forte avec constitution d'importants stocks sédimentaires dans les vallées et les lits des cours d'eau qui sont ensuite mobilisées vers le littoral.

Depuis 10 000 ans, et la fin de la dernière ère glaciaire, le processus de fourniture massive de sédiments s'est ralenti. Actuellement, les sédiments littoraux forment un stock hérité qui, dans les régions tempérées, ne se reconstitue que de manière insuffisante pour compenser les actions érosives naturelles. On est, en conséquence, confronté à une pénurie sédimentaire globale qui s'exprime différemment suivant le type de côtes. Les dynamiques de la mer consistent essentiellement en une redistribution constante des sédiments littoraux transversalement entre les avant-plages, la zone intertidale⁴ et les formes dunaires subtidales⁵ et latéralement le long de l'actuelle ligne de rivage.

A ce phénomène long, vient se rajouter l'élévation du niveau de la mer consécutive au réchauffement climatique mais aussi les interventions anthropiques ponctuelles qui deviennent de plus en plus importantes. Celles-ci peuvent être réalisées sur terre et influencer sur l'apport, toujours en diminution, de sédiments (barrage, creusement des cours d'eau littoraux, reboisement) mais également sur le littoral pour pouvoir occuper un milieu dont la mobilité n'est pas souhaitable pour la pérennité des activités humaines.

Sur ces secteurs, alors qu'aucun nouvel apport massif des sédiments n'est envisageable à un horizon visible, les stocks hérités de la période glaciaire sont entamés notamment par l'extraction de granulats marins et leur mobilisation latérale peut être entravée par l'artificialisation du trait de côte (urbanisation du littoral au XX^e siècle induisant la modification des courants et donc des transports de sédiments par des aménagements portuaires, la création de digues ou d'épis rocheux).

La pénurie sédimentaire naturelle se conjugue donc à des interventions humaines pour conduire à l'érosion continue du littoral. Le recul du trait de côte correspond à la réduction de la surface émergée du littoral.

Contrairement à la submersion marine, il s'agit d'un phénomène **progressif et irréversible**.

Toutefois, le recul du trait de côte et le risque de submersion marine sont étroitement liés et interagissent dans les zones basses : les phénomènes de surcote et l'action des vagues sont susceptibles de fortement aggraver l'érosion des littoraux, entraînant un recul du trait de côte, érosion qui pourra à son tour favoriser la submersion marine.

⁴ L'estran, zone de marnage ou zone intertidale ou replat de marée est la partie du littoral située entre les limites extrêmes des plus hautes et des plus basses marées.

⁵ Zone située en deçà des variations du niveau de l'eau dues aux marées, et par conséquent toujours immergée.

Annexe VI

Le recul est observé sur une part significative du littoral français, avec un degré d'intensité variable⁶. La mobilité du trait de côte résulte de l'action combinée des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables et vases, là où elles existent. Le recul du trait de côte apparaît généralement comme un phénomène d'une seule occurrence à cinétique lente ou modérée, ce qui permet de mettre en œuvre des mesures d'adaptation avec une marge d'anticipation suffisante pour éviter tout dommage aux personnes. Mais, ce recul peut être brutalement accéléré sous l'effet d'évènements naturels exceptionnels⁷.

La pertinence des mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour anticiper le recul du trait de côte doit donc être appréciée distinctement sur chaque territoire en fonction de la nature de leurs côtes⁸, des modalités de leur occupation, et de la combinaison des risques naturels auxquels ils sont exposés.

2.2. Différents modes de protection sont utilisés selon le type de côte, le rythme de recul et les enjeux à protéger

2.2.1. Historiquement, les collectivités locales mais aussi les particuliers ont privilégié les défenses « lourdes »

Les défenses dites « lourdes » sont les enrochements, les digues, les épis. 10 000 ouvrages de protection sont ainsi recensés sur les 6 200 km de linéaire côtier. Cette position « historique »⁹ relève de la volonté de la montée en puissance, depuis la Renaissance, de l'approche de l'homme dominant la nature¹⁰. L'expression ultime de cette méthode se retrouve avec le plan *Delta* mis en œuvre sur 40 ans aux Pays-Bas, dont les autorités ont conçu leur système de digues à la mer pour une fréquence d'évènement de 1/14 500. Mais, même pour ce pays, dont la situation géographique (un tiers du territoire en-dessous du niveau de la mer) mais aussi historique (tempête du 1^{er} février 1953 ayant causé 1 835 morts, 70 000 évacués et 160 000 ha de terres inondées), la discussion est maintenant ouverte sur la meilleure méthode de prise en compte de l'élévation du niveau de la mer.

⁶ Il apparaît ainsi (hors Guyane) que :

- 19 % du trait de côte est en recul, correspondant à un linéaire de 920 km (dont 7 %, correspondant à un linéaire de 330 km, à plus de 50 cm par an). Les côtes sableuses reculent davantage, à hauteur de 37 %, équivalent à un linéaire de 700 km ;

- 197 communes sont concernées par des vitesses d'érosion supérieures à 0,5 mètre/an, et 19 communes par des vitesses supérieures à 3 mètres/an ;

- la surface totale perdue au niveau des secteurs en recul est estimée à 30 km² sur les 50 dernières années. Trois départements de métropole, avec chacun environ un peu plus de 5 km² de terres perdues, concentrent la moitié de la perte de surface totale : il s'agit de la Gironde (recul quasi-généralisé de la côte sableuse), de la Charente-Maritime (recul au sud-ouest de l'île d'Oléron et au niveau de la Tremblade) et des Bouches-du-Rhône (recul particulièrement marqué en Camargue) ;

- symétriquement, 12 % du trait de côte est en avancée (on parle d'« engraissement »), et même 23 % pour les côtes sableuses. La surface totale gagnée est estimée à 24 km² sur les 50 dernières années, ce qui conduit à une perte nette totale de 6 km².

⁷ Ainsi, suite aux tempêtes de l'hiver 2013-2014, le recul au pied de la dune du Pilat mesuré par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) s'établit à 122 mètres.

⁸ Par exemple, sur les côtes rocheuses, l'éboulement des falaises peut résulter de la combinaison d'une érosion marine en partie basse et d'infiltrations d'eau pluviale en partie haute (exemple de Ault, dans la Somme) ; sur les côtes argileuses, le recul du trait de côte peut s'accompagner de glissements de terrain (exemple de Petit-Bourg, en Guadeloupe) et sur les côtes sableuses, le recul du trait de côte sous l'effet de l'érosion marine peut s'accompagner d'un phénomène d'avancée dunaire d'origine éolienne.

⁹ En fait relativement récente et surtout en progression constante depuis la fin du XIX^e siècle en France.

¹⁰ Vision des rapports homme-nature apparue au XVI^e siècle et théorisée par Francis Bacon.

Annexe VI

De nombreuses méthodes sont mises en œuvre sur le littoral français allant de la digue en dur à l'utilisation de dispositifs d'atténuation de la houle (épis transversaux ou « boudins immergés¹¹) en passant par des perrés ou des méthodes de rechargement de plage. Leur utilisation est justifiée sur des territoires où les enjeux à protéger sont importants, mais il est nécessaire d'en connaître les limites et les inconvénients pour poursuivre la mise en œuvre dans des territoires dûment identifiés. Ces actions, notamment de défense en dur peuvent être conduites conjointement avec celles relatives à la protection contre la submersion marine, fortement relancées suite à la tempête *Xynthia* en 2010 par le Plan submersion rapide¹².

Indépendamment des options techniques choisies, il convient de mettre en avant le rôle essentiel de la plage pour garantir que les niveaux extrêmes des vagues arriveront le plus tard possible sur la ligne sensible à l'érosion ou à la submersion. Le rôle d'amortisseur de la plage est particulièrement important par rapport aux ouvrages de protection parallèle à la côte. Dès lors, toute pratique qui affaiblit le matelas de sable ou de galets est à éviter.

Les protections parallèles au rivage : l'objectif de ces ouvrages est d'empêcher l'érosion du littoral, d'éviter l'intrusion de la mer et de limiter les volumes d'eau passant par-dessus.

Les ouvrages maçonnés : ils constituent la solution historique de base, caractérisé par leur absence de drainage et la très forte réflexion de l'énergie des vagues qu'ils induisent, favorisant ainsi l'érosion du matelas de sable côté mer. Les coûts de main d'œuvre rendent le maintien ou la réfection de ces ouvrages très onéreux.

Les digues en béton : elles présentent les mêmes effets par rapport aux vagues et le matelas de sable. Par ailleurs, ils sont susceptibles de souffrir de pathologies de soulèvements ou d'affouillages.

Les digues en terre : elles se trouvent surtout dans les zones de polder et peuvent être renforcées par des pierres de poids moyen non appareillées. Des événements intenses (type *Xynthia*) peuvent induire des ruptures ou des désordres. Les projets de renforcement conduisent fréquemment à des propositions d'apport de blocs de plus forte dimension, coûteux et entraînant un changement paysager radical.

La protection par enrochement : C'est la technique la plus utilisée actuellement car mécanisable. Par la présence de vides entre les blocs, ils permettent une moindre réflexion de la houle.

Les boudins géotextiles remplis de sable implantés dans la mer jouent le rôle d'atténuateur de houle. Leur principal inconvénient est leur fragilité qui suppose des remplacements réguliers, augmentant leur coût dans la durée.

Les protections perpendiculaires au rivage : la construction d'épis en bois, en maçonnerie, en boudins géotextiles ou en enrochement visent à ralentir la dérive littorale et à maintenir un matelas de sable en haut de plage. Ces ouvrages agissent sur les mouvements sédimentaires longitudinaux à la plage. Ils génèrent des accumulations de sable sur leur face amont, mais également des reprises d'érosion sur l'aval. Le suivi topographique à long terme depuis la terre jusqu'à la mer montre un amaigrissement progressif du matelas de sable en haut de grève.

¹¹ Dans la commune de Frontignan par exemple.

¹² Ce plan, a notamment eu pour effet de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier de subventions au titre du fonds Barnier sans passer par la définition d'un PAPI et en étant essentiellement concentré sur la construction ou la réparation de digues à la mer.

2.2.2. Des solutions de défense douces sont également mises en œuvre

Les rechargements en sable : ils visent à compenser l'érosion par un apport de matériaux similaires au sable en place. Le matelas ainsi reconstitué assure la protection des ouvrages. Cette modalité est pratiquée à grande échelle par les néerlandais pour protéger leurs digues en remobilisant le sable qui se dépose au large.

Le drainage actif de la plage (pose de drains et pompage) : cette technique est pratiquée depuis quelques années et son suivi met en évidence la constitution d'un matelas de sable plus important qu'à l'origine. Elle est coûteuse en exploitation et fragile en cas d'événement important (destruction du réseau de drainage) et doit être réservée à des secteurs peu exposés.

2.3. La protection contre la mer peut avoir des conséquences négatives, et peut s'avérer à la fois coûteuse et inutile dans un contexte d'élévation prévue du niveau de la mer

Après une tempête violente ou une rupture d'ouvrage, la demande des populations exposées est, en règle générale, de reconstruire les ouvrages de protection ou de les faire plus haut, plus large. Cette demande, légitime en première approche, doit toutefois pouvoir s'analyser plus globalement, dans une réflexion complète intégrant l'efficacité de ces ouvrages, leur pérennité mais aussi le coût de leur entretien et de leur surveillance et les conséquences de leur existence sur le milieu ainsi que sur l'attractivité et l'activité économique du territoire. C'est à la lumière de cette réflexion globale que doit être posé le choix du mode de gestion de la défense contre la mer.

Les effets induits sur les secteurs voisins

La gestion du trait de côte ne doit pas se limiter au droit de l'ouvrage envisagé mais bien se raisonner au niveau de l'unité hydro-sédimentaire. Une action sur un petit secteur peut modifier les évolutions sur les secteurs adjacents¹³, les effets à distance devant être regardés dans le temps. L'augmentation de l'érosion aux abords immédiats des ouvrages peut conduire à leur inefficacité à terme, la mer débordant par les côtés et envahissant la zone protégée (tout particulièrement sur les secteurs bas).

L'influence de l'élévation du niveau marin sur le dimensionnement des ouvrages

L'augmentation de hauteur des ouvrages considérée comme nécessaire pour assurer une protection équivalente est estimée au double de l'élévation prévue de niveau de la mer. Ainsi une élévation de 0,6 mètre doit induire une surélévation des digues de 1,2 mètre, avec également la nécessité de construire des ouvrages plus résistants, l'énergie des vagues augmentant avec le niveau de la mer. Il convient donc de définir les éventuels ouvrages en prenant en compte ces éléments et leur influence sur l'attractivité des sites. Cette nécessité de redimensionner les ouvrages induit également un surcoût de leur entretien et maintenance. Par ailleurs, compte tenu des incertitudes actuelles sur l'élévation attendue du niveau de la mer, le raisonnement sur la hauteur des ouvrages pour une même protection doit être évolutif dans le temps. Enfin, ce surdimensionnement peut avoir une influence sur le paysage côtier, fort élément d'attractivité de ces territoires.

¹³ Au-delà d'un enrochement, la côte est fréquemment plus sévèrement attaquée, l'érosion renforcée.

La création des ouvrages peut avoir un effet sur l'existence même de la plage

La création d'une protection dure se traduit par une réflexion plus ou moins importante de l'énergie des vagues qui conduit inexorablement à la diminution du stock de sable devant la zone protégée. Associé à la diminution globale des apports sédimentaires, ceci peut conduire à terme à la disparition de la plage et ce faisant à la diminution de l'attrait touristique du territoire, conduisant à l'inverse de l'objectif recherché. Par ailleurs, l'existence même de la plage constitue un élément de protection majeur en diminuant l'impact des vagues sur l'ouvrage. Plus le matelas de sable est important, moins l'énergie des vagues et leur capacité d'érosion sera amoindri. Ce rôle d'amortisseur est capital par rapport aux ouvrages parallèles à la côte.

La pérennité des ouvrages

Les ouvrages en dur sont par essence sujets à dégradation et doivent être gérés avec une durée de vie estimée, à amortir. Par ailleurs ; la réalisation d'une digue peut nécessiter de créer des cheminements nouveaux accessibles pour une maintenance mécanisée de l'ouvrage. Les propriétés côté terre peuvent en subir divers effets négatifs du type perte de vue sur la mer ou complexification des accès.

La nécessité de prévoir des mesures d'intégration environnementales et leur coût

La mise en œuvre de mesures de protection peut induire des obligations de compensation environnementales (destruction de milieux, etc.) dans la durée qui doivent être intégrés dans les coûts globaux et dans l'analyse coût-bénéfice de l'ouvrage, ce point étant particulièrement vrai pour des ouvrages qui ne sont pas destinés à la protection de la vie humaine (submersion) mais seulement à la gestion du trait de côte.

3. Le principe de l'incorporation des biens au domaine public maritime (DPM) sans compensation

L'idée que le rivage de la mer appartienne aux « choses publiques » et ne soit pas susceptible d'appropriation privée vient de l'époque romaine. Le DPM est inaliénable et imprescriptible, comme tout domaine public, et ce, depuis l'édit de Moulins de 1566. Cette disposition figure dans l'article L. 1311-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), entré en application le 1^{er} juillet 2006. C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui précise le régime applicable : « faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieux, ni de faire aucuns ouvrages..., à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire ».

Selon l'article L. 2111-4, le DPM naturel est constitué :

- ◆ du sol et du sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles et la limite, coté large, de la mer territoriale ;
- ◆ des étangs salés en communication naturelle avec la mer ;
- ◆ des lais et relais de la mer formés à partir du premier décembre 1963 ou faisant partie du domaine privé de l'État à cette date, sous réserve du droit des tiers ;
- ◆ des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 2006 dite loi Littoral ;
- ◆ des terrains réservés qui ont été acquis par l'État.

Ces éléments sont déterminés par la seule constatation de la situation par rapport à des phénomènes naturels présents.

Selon l'article L. 2111-6 du CG3P, le DPM artificiel est constitué

- ◆ des ouvrages portuaires et de leur dépendance ;
- ◆ des ouvrages liés à la navigation maritime.

Les principes de la délimitation du DPM

Un arrêt du Conseil d'État de 1973¹⁴a unifié les approches antérieures en indiquant que « la limite du DPM s'étend jusqu'au point où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles », quel que soit le rivage et la période de constatation. Cette formulation a été reprise dans l'article L. 2111-4 du CG3P « le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

Ce sont des critères naturels qui fixent la limite du rivage. Les limites sont constatées par l'autorité administrative après enquête publique. Le Conseil d'État qualifie cette décision de « reconnitive et contingente », l'administration ne faisant que constater l'avancée des flots. La délimitation n'est pas nécessaire à l'existence de domanialité publique, qui résulte de l'existence d'une situation de fait. L'acte de délimitation gèle à un moment donné la domanialité publique, inaliénable et imprescriptible, mais celle-ci peut s'accroître en cas d'avancée de la mer. En revanche en cas de retrait de la mer, la limite continue à avoir des effets dans la mesure où les lais et relais ainsi dégagés demeurent du DPM.

¹⁴ Conseil d'État, Assemblée, 12 octobre 1973, n° 86682, *Kreitmann*.

Annexe VI

Il résulte de l'ensemble de ces définitions données au cours du temps et aujourd'hui consacrées par le CGPPP, que l'incorporation au domaine public maritime se fait « ipso facto », elle est effectivement le résultat d'un phénomène naturel. Cette interprétation a été notamment confirmée par la Cour administrative d'appel de Marseille : « il résulte de ces dispositions [article L. 2211-4 CG3P] que les lais et relais de la mer font automatiquement partie du domaine public maritime, quelle que soit la date à laquelle ils ont été formés et sans qu'il soit besoin de procéder à leur délimitation préalable ».

Dès lors, en théorie, il n'y a plus de difficulté particulière relative à la consistance du domaine public maritime. Dès qu'un bien sera recouvert « au moins une fois par an par la mer, en faisant abstraction des perturbations météorologiques exceptionnelles », il pourra être considéré comme faisant partie du domaine public maritime. De ce fait, dès qu'un bien répond aux critères posés par la loi, il entre « ipso facto » au sein du DPM. Il importe en revanche de référer et de constater le DPM sur le terrain.

La procédure de délimitation du DPM

Le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 a unifié les procédures de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et des rivières. Il dresse la liste des procédés scientifiques permettant cette délimitation.

L'article 9 du décret prévoit la notification à chacun des propriétaires concernés d'une attestation indiquant la limite du rivage en application de l'article 26 de la loi littoral qui fixe un délai de dix ans pour les revendications de propriété sur les portions de rivage ainsi délimités.

Le service de l'État chargé du domaine public mène la procédure sous l'autorité du préfet qui, dans une première étape permet d'aboutir à l'établissement d'un projet de délimitation auquel sont annexés les avis des maires des communes concernées ainsi que du préfet maritime. La seconde phase est la consultation du public sous forme d'une enquête publique de droit commun menée dans les formes prévues aux articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette enquête permet aux riverains de faire valoir leurs droits. L'État n'a d'obligation de délimiter le DPM que sur demande d'un propriétaire riverain (article R.160-10 du code de l'urbanisme).

Délimitation du DPM et absence d'indemnisation¹⁵

Le droit de propriété, bénéficiant d'une protection juridique forte, est ébranlé lorsqu'un terrain se trouve submergé par les flots. L'objet même de la propriété disparaît. *De facto*, le titre de propriété se trouve annulé au profit de l'État. Ainsi, l'ancien propriétaire ne pourra « se prévaloir d'aucun droit réel sur la partie litigieuse », et ne pourra donc plus invoquer de texte relatif à la protection de la propriété privée puisque celle-ci n'existe plus

Le Conseil d'État s'est prononcé sur la légalité de la procédure de délimitation et d'incorporation du domaine public dans une décision du 13 juillet 2011. Il considère que : « *Les procédures de délimitation et d'incorporation dans le domaine public maritime, définies aux articles L. 2111-4 et L. 2111-5 précités du même code [CG3P], ne constituent pas une expropriation* », ni « *une atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la CEDH* ». Le Conseil d'État a soumis à ce sujet une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Dans une décision du 24 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la constitution l'article L. 2111-4 du CG3P qui définit les limites du domaine public maritime naturel.

¹⁵ Éléments extraits de l'article « L'hypothèse ultime de l'élévation du niveau marin : l'incorporation au Domaine Public Maritime (DPM) sans indemnisation ». par Vanessa Mulot, juillet 2015.

Cf. Vanessa Mulot, *Les submersions marines: Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Mars 2015.

Annexe VI

Au niveau européen, sur un recours déposé par des propriétaires du Morbihan, la Cour européenne des droits de l'homme a analysé le principe du respect de la propriété, la privation de propriété, et le pouvoir propre des états de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires.

Il ressort de deux arrêts du 29 mars 2010, que la France n'a pas violé l'article 1 du protocole n°1 sur la protection de la propriété. En effet, l'atteinte au droit de propriété est rejetée par la Cour, qui se fonde sur des décisions rendues par le Conseil d'État, selon lesquelles il ne peut y avoir une privation du droit de propriété dès lors qu'aucun droit réel n'existe sur la parcelle et sur les immeubles. De la même façon, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'ho, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, est écarté au motif que les griefs de l'espèce ne soulèvent pas de questions distinctes de l'article 1 du protocole n°1 de la CEDH. Enfin, la Cour juge que l'absence de droit réel sur la parcelle litigieuse ne peut conduire à un quelconque droit à indemnisation¹⁶.

¹⁶CADENOS-PARIS, « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public », in *AJDA*, 2010 p.1317.

Cf. arrêts de Grande Chambre Depalle c./ France (n° 34044/02) et Brosset-Triboulet et autres c. France (n° 34078/02) : la Cour « estime que les requérants ne supporteraient pas une charge spéciale et exorbitante en raison de la démolition de leurs maisons sans indemnisation. Il n'y aurait donc pas rupture de l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux des requérants ».

4. L'articulation entre la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et le volet « défense contre la mer » de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

L'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais dispose que *« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics »*.

La loi du 16 mars 1807 fait supporter la dépense aux propriétés exposées, avec des possibilités d'aides sur fonds publics. Jusqu'à la loi MATPAM, la compétence sur le domaine « défense contre la mer » n'était pas obligatoire et la demande de construction de digues pouvait émaner de personnes juridiques différenciées (particulier, associations syndicales autorisées -ASA, collectivités locales). Le constat de la nécessité par le gouvernement se faisait via l'octroi d'autorisations administratives.

Pour la mise en œuvre de la GEMAPI sur le littoral, la compétence doit prendre en compte, en sus de la prévention des inondations par débordement des fleuves côtiers, à la fois la prévention des submersions marines et la gestion de l'érosion du littoral. L'alinéa 5° doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes que ce soit par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ou par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution.

La question de l'articulation de ces deux lois se pose principalement pour le financement, par les propriétaires, de la construction et de l'entretien des ouvrages servant à la protection des biens privés, dès lors que les collectivités territoriales sont titulaires d'une compétence obligatoire. Il convient de distinguer la protection contre les submersions marines de celles visant à limiter l'érosion côtière. Pour les premières, l'autorité compétente en matière de GEMAPI doit définir le niveau de protection de la population et des biens à travers la définition de systèmes d'endiguement¹⁷. On est donc dans un système binaire, dépendant uniquement du choix de l'autorité gemapienne compétente, pour chaque ouvrage : soit il est intégré dans le système d'endiguement et financé par la collectivité locale, soit il ne l'est pas et le financement est de la responsabilité du propriétaire des biens protégés¹⁸.

Pour la prise en compte de protections utilisées uniquement pour l'érosion côtière, la notion de système d'endiguement n'existe pas. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte pourraient donc prévoir que certaines protections, ne servant qu'à la protection de biens privés, restent à la charge des propriétaires, ceux-ci pouvant s'organiser en ASA, la collectivité pouvant également participer à ces ASA¹⁹. Il sera toutefois utile que ce point soit clairement explicité dans les réflexions à venir sur la précision à apporter à la prise en compte de la défense contre la mer par les autorités gemapiennes.

¹⁷ La définition et la classification de ces systèmes sont directement dépendant de la population protégée.

¹⁸ Sous réserve de l'obtention des autorisations administratives nécessaires, notamment de l'occupation du DPM, le cas échéant.

¹⁹ Cf. le cas de La Teste-de-Buch.

ANNEXE VII

Lexique des sigles utilisés

LEXIQUE DES SIGLES UTILISÉS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ALUR (loi)	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANEL	Association nationale des élus du littoral
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BRILi	Bail réel immobilier littoral
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan État-région
CRC	Chambre régionale des comptes
DETR	Dotations d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DIE	Direction de l'immobilier de l'État

Annexe VII

DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DPM	Domaine public maritime
DPU	Droit de prévention urbain
DPENS	Droit de préemption espaces naturels sensibles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotations de soutien à l'investissement local
DVF	Demande de valeurs foncières
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FARL	Fonds d'aide à la recomposition du littoral
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier »
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
GOU	Grande opération d'urbanisme
IAL	Information des acquéreurs et locataires
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale

Annexe VII

MAPTAM (loi)	Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe (loi)	Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCA	Observatoire de la côte aquitaine
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OR2C	Observatoire régional des risques côtiers
PAC	Porté à connaissance
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPA	Projet partenarial d'aménagement
PPL	Proposition de loi
PPR	Plan de prévention des risques
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
SCoT	Schéma de cohérence territorial
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGL	Stratégie de gestion du littoral, traduit de l'anglais <i>Shoreline management plan</i>
SLGITC	Stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNGITC	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TCA	Taxe communal additionnelle aux droits de mutations à titre onéreux
TIM	Transmission d'informations au maire
ZAART	Zone d'autorisation d'activité résiliente et temporaire
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PARLEMENT	1
1.1. Assemblée Nationale	1
1.2. Sénat	1
2. CABINETS MINISTÉRIELS	1
2.1. Cabinet du Président de la République et du Premier ministre	1
2.2. Cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....	1
2.3. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	1
2.4. Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....	1
3. ADMINISTRATIONS CENTRALES	2
3.1. Ministère de la transition énergétique et solidaire.....	2
3.1.1. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>	2
3.1.2. <i>Direction générale de la prévention des risques</i>	2
3.2. Ministère de l'économie et des finances	2
3.2.1. <i>Direction générale du Trésor</i>	2
3.2.2. <i>Direction générale des finances publiques</i>	2
3.2.3. <i>Direction du budget</i>	3
3.3. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	3
4. ASSOCIATIONS D'ÉLUS	3
4.1. Association nationales des élus du littoral (ANEL).....	3
4.2. Association des communautés de France	3
5. OPÉRATEURS PUBLICS	3
5.1. Caisse des dépôts et consignations.....	3
5.2. Agence française de développement.....	4
5.3. Conservatoire du littoral (siège).....	4
5.4. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	4
6. DÉPLACEMENTS	4
6.1. Nouvelle-Aquitaine.....	4
6.1.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	4
6.1.2. <i>Établissements publics</i>	5
6.1.3. <i>Collectivités territoriales et EPCI</i>	5
6.2. Hauts-de-France	5
6.2.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	5
6.2.2. <i>Collectivités territoriales et EPCI</i>	6

6.3. Occitanie	6
6.3.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	6
6.3.2. <i>Établissements publics</i>	7
6.3.3. <i>Collectivités territoriales et EPCI</i>	7
6.4. Normandie	7
6.4.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	7
6.4.2. <i>Établissements publics</i>	8
6.4.3. <i>Collectivités territoriales et EPCI</i>	8
6.5. Pays de la Loire	9
6.5.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	9
6.5.2. <i>Établissements publics</i>	9
6.5.3. <i>Université de Nantes</i>	9
6.5.4. <i>Collectivités territoriales</i>	10
6.6. Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	11
6.6.1. <i>Préfecture et administrations déconcentrées</i>	11
6.6.2. <i>Établissements publics</i>	12
6.6.3. <i>Associations</i>	12
6.6.4. <i>Collectivités territoriales</i>	12
6.7. Guadeloupe.....	12
6.7.1. <i>Administrations déconcentrées (visioconférence)</i>	12
6.7.2. <i>Établissements publics</i>	12
6.8. Martinique.....	13
6.8.1. <i>Administrations déconcentrées (entretien téléphonique)</i>	13
6.8.2. <i>Établissements publics</i>	13
7. FÉDÉRATIONS PROFESSIONNELLES.....	13
7.1. Fédération française de l'assurance	13
7.2. Conseil supérieur du notariat	13
8. EXPERTS.....	13

1. Parlement

1.1. Assemblée Nationale

- ◆ M. Stéphane Buchou, député de la Vendée ;
- ◆ M^{me} Sophie Panonacle, députée de la Gironde ;
- ◆ M. Benoît Simian, député de la Gironde ;
- ◆ M. Yannick Haury, député de la Loire-Atlantique.

1.2. Sénat

- ◆ M^{me} Françoise Cartron, sénatrice de la Gironde ;
- ◆ M. Michel Vaspart, sénateur des Côtes-d'Armor ;
- ◆ M. Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais.

2. Cabinets ministériels

2.1. Cabinet du Président de la République et du Premier ministre

- ◆ M^{me} Diane Simiu, conseillère environnement.

2.2. Cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

- ◆ M^{me} Sophie-Dorothee Duron, conseillère biodiversité, eau et mer.

2.3. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- ◆ M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet.

2.4. Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

- ◆ M. Dominique Gombert, directeur de cabinet.

3. Administrations centrales

3.1. Ministère de la transition énergétique et solidaire

3.1.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- ◆ M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- ◆ M. Nicolas Sornin-Petit, conseiller auprès du directeur général ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Pastèle Soleille, sous-directrice de la qualité du cadre de vie, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Muriel Bensaid, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Sabine Baillarguet, chef de projet « opérations d'aménagement prioritaire », direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Kathleen Monod, cheffe du bureau des espaces maritimes et littoraux, direction de l'eau et de la biodiversité.

3.1.2. Direction générale de la prévention des risques

- ◆ M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général de la prévention des risques ;
- ◆ M^{me} Katy Nancy, adjointe à la cheffe de service des risques naturels et hydrauliques.

3.2. Ministère de l'économie et des finances

3.2.1. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Lionel Corre, sous-directeur des assurances ;
- ◆ M. Louis Boillot, adjoint au chef du bureau marchés et produits d'assurance.

3.2.2. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Alain Caumeil, directeur, direction nationale des interventions domaniales ;
- ◆ M. Frédéric Laurent, responsable du pôle évaluation, direction nationale des interventions domaniales ;
- ◆ M. Éric Dal-Buono, direction nationale des interventions domaniales ;
- ◆ M. Nicolas Vannieuwenhuyze, sous-directeur, sous-direction administration et valorisation de l'immobilier de l'État, direction de l'immobilier de l'État ;
- ◆ M. Philippe Bourreau, chef du bureau réglementation domaniale, contentieux et expertise domaniale ;
- ◆ M. Brice Lepetit, chef du bureau des études statistiques en matière fiscale.

3.2.3. Direction du budget

- ◆ M. Renan Megy, chef du bureau des collectivités locales ;
- ◆ M. Nicolas Lagnous, chef du bureau du développement durable ;
- ◆ M. Olivier Dufreix, adjoint au chef du bureau du développement durable.

3.3. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- ◆ M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, direction générale des collectivités locales.

4. Associations d'élus

4.1. Association nationales des élus du littoral (ANEL)

- ◆ M. Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais, président de l'ANEL ;
- ◆ M. Yannick Haury, député de la Loire-Atlantique ;
- ◆ M. Jordan Dartier, maire de Vias (Hérault) ;
- ◆ M. Gérard Ruiz, administrateur de l'ANEL, inspecteur général honoraire de l'environnement ;
- ◆ M^{me} Christine Lair, déléguée générale ;
- ◆ M^{me} Catherine Bersani, inspecteur général honoraire de l'équipement, expert Littocéan ;
- ◆ M^{me} Pauline Hermand, chargée de mission.

4.2. Association des communautés de France

- ◆ M^{me} Corinne Casanova, vice-présidente, présidente de la commission urbanisme, habitat et mobilité ;
- ◆ M. Nicolas Portier, délégué général ;
- ◆ M. Philippe Schmit, secrétaire général.

5. Opérateurs publics

5.1. Caisse des dépôts et consignations

- ◆ M. Olivier Sichel, directeur général adjoint ;
- ◆ M. Thierry Ravot, directeur régional Occitanie.

5.2. Agence française de développement

- ◆ M. Bertrand Willocquet, directeur, département trois océans ;
- ◆ M. Mathieu Morando, économiste, référent climat ;
- ◆ M. Guillaume Chiron, chef de projet biodiversité ;
- ◆ M. Bertrand Reysset, chef de projet adaptation au changement climatique ;
- ◆ M. Mathieu Robin, chef de projet collectivités locales et aménagement.

5.3. Conservatoire du littoral (siège)

- ◆ M^{me} Odile Gauthier, directrice générale.

5.4. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

- ◆ M. Boris Leclerc, chef de division adjoint risques hydrauliques et aménagement ;
- ◆ M. François Hédou, responsable d'études.

6. Déplacements

6.1. Nouvelle-Aquitaine

6.1.1. Préfecture et administrations déconcentrées

- ◆ M. Patrick Amoussou-Adeblé, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ M. François Beyries, sous-préfet de l'arrondissement d'Arcachon ;
- ◆ M. Jean-Philippe Dargent, sous-préfet de l'arrondissement de Lesparre-Médoc ;
- ◆ M. Christian Marie, directeur délégué, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- ◆ M^{me} Lydie Laurent, cheffe de la mission mer et littoral, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- ◆ M. Pierre Morin, chef de service adjoint du service aménagement urbain, direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde ;
- ◆ M^{me} Hélène Vignhal, responsable de l'unité aménagement Médoc, direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde ;
- ◆ M^{me} Françoise Rose, responsable de l'unité risques et aménagement, direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde.

Annexe VIII

6.1.2. Établissements publics

- ◆ M^{me} Nathalie Madrid, déléguée des rivages Aquitaine, Conservatoire du littoral ;
- ◆ M. Nicolas Pedron, directeur régional, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;
- ◆ M. Cyril Mallet, chef de projet littoral, BRGM ;
- ◆ M. Renaud Lagrave, président, GIP Littoral ;
- ◆ M. Nicolas Castay, directeur, GIP Littoral ;
- ◆ M. Camille André, chargé de mission gestion des risques, GIP Littoral.

6.1.3. Collectivités territoriales et EPCI

- ◆ M. Jean-Jacques Eyroles, maire de La Teste-de-Buch ;
- ◆ M. Grégory Gendre, maire de Dolus d'Oléron (rencontré à Paris) ;
- ◆ M. Laurent Peyrondet, maire de Lacanau ;
- ◆ M. Patrick Meiffren, maire de Carcans ;
- ◆ M. Hervé Cazenave, adjoint au maire délégué au littoral et aux activités littorales, mairie de Lacanau ;
- ◆ M. Dominique Ducasse, adjoint au maire chargé des travaux, de l'environnement, et du développement durable, commune de La Teste-de-Buch ;
- ◆ M^{me} Sabine Jeandenand, directrice générale des services, syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon ;
- ◆ M. Frédéric Boudeau, directeur général des services, communauté de communes Medoc Atlantique ;
- ◆ M. Vincent Mazeiraud, chargé de mission GEMAPI et Érosion, communauté de communes Médoc Atlantique ;
- ◆ M. Vital Baude, conseiller régional délégué au littoral, conseil régional de Nouvelle-Aquitaine ;
- ◆ M. Arnaud Gueguen, directeur de l'environnement, conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

6.2. Hauts-de-France

6.2.1. Préfecture et administrations déconcentrées

- ◆ M. Philippe Fournier-Montgieux, sous-préfet d'Abbeville ;
- ◆ M. Jacques Banderier, directeur départemental des territoires et de la mer de la Somme ;
- ◆ M. Pascal Devilly, chef du service Picardie maritime, direction départementale des territoires et de la mer de la Somme.

6.2.2. Collectivités territoriales et EPCI

- ◆ M^{me} Marthe Sueur, maire d'Ault ;
- ◆ M. Patrick Richard, premier adjoint au maire d'Ault ;
- ◆ M^{me} Nicole Trotereau, secrétaire générale, commune d'Ault.
- ◆ M. Sébastien Desanlis, directeur de l'environnement, syndicat mixte Baie de Somme Grand littoral Picard ;
- ◆ M. Florian Bouthors, directeur de l'aménagement, syndicat mixte Baie de Somme Grand littoral Picard ;
- ◆ M. Thierry BIZET, directeur adjoint de l'aménagement, syndicat mixte Baie de Somme Grand littoral Picard.

6.3. Occitanie

6.3.1. Préfecture et administrations déconcentrées

6.3.1.1. Préfecture de la région Occitanie, préfecture de la Haute-Garonne,

- ◆ M. Didier Kruger, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie ;
- ◆ M. Sébastien Forest, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie ;
- ◆ M. Yvan Guiton, directeur du projet littoral 21 auprès du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie ;
- ◆ M. Laurent Montel, chef de la division risques littoraux, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie.

6.3.1.2. Préfecture de l'Hérault

- ◆ M. Pierre Pouëssel, préfet de l'Hérault ;
- ◆ M. Pascal Otheguy, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault ;
- ◆ M. Philippe Nucho, secrétaire général adjoint de la préfecture de l'Hérault ;
- ◆ M. Christian Pouget, sous-préfet de Béziers.
- ◆ M. Mathieu Gregory, directeur départemental des territoires et de la mer de l'Hérault ;
- ◆ M. Cédric Indjirdjian, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer de l'Hérault.

6.3.2. Établissements publics

- ◆ M^{me} Ariane Blum, directrice régionale Occitanie, bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;
- ◆ M. Yann Balouin, expert littoral de la direction régionale Occitanie, BRGM ;
- ◆ M^{me} Sophie Lafenêtre, directrice générale, établissement public foncier d'Occitanie ;
- ◆ M^{me} Céline Simoens, responsable études prospectives, établissement public foncier d'Occitanie ;
- ◆ M. Mathieu Delabie, délégué Occitanie, conservatoire du littoral ;
- ◆ M. Manuel Martinez, chef de l'agence de Montpellier, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) Méditerranée ;
- ◆ M. Bruno Tourre, directeur général, entente départementale pour la déoustification (EID) ;
- ◆ M. Hugues Heurtefeux, responsable du pôle littoral, EID.

6.3.3. Collectivités territoriales et EPCI

- ◆ M. Kleber Mesquida, président du conseil départemental de l'Hérault ;
- ◆ M. Pierre Bouldoire, maire de Frontignan, vice-Président du conseil départemental de l'Hérault, en charge d'Hérault Littoral ;
- ◆ M. Jordan Dartier, maire de Vias ;
- ◆ M^{me} Gwendoline Chaudoir, maire de Portiragnes ;
- ◆ M. Marc Barral, chef de service, direction de la Mer, conseil régional d'Occitanie ;
- ◆ M. Jean-Romain Brunet, directeur du projet littoral, conseil régional d'Occitanie ;
- ◆ M. Daniel Villesot, directeur général des services, conseil départemental de l'Hérault ;
- ◆ M^{me} Irina Valarié, directrice générale adjointe chargée du développement de l'économie territoriale, de l'insertion et de l'environnement, conseil départemental de l'Hérault ;
- ◆ M. Patrice Millet, directeur général des services, Sète Agglopôle Méditerranée.

6.4. Normandie

6.4.1. Préfecture et administrations déconcentrées

6.4.1.1. Préfecture de la région Normandie, préfecture de la Seine-Maritime

- ◆ M^{me} Fabienne Buccio, préfète de la région Normandie, préfète de la Seine-Maritime ;
- ◆ M. Yvan Cordier, secrétaire général de la préfecture de la région Normandie, préfecture de la Seine-Maritime ;
- ◆ M. Dominique Lepetit, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- ◆ M. Mayeul de Drouâs, chargé de mission mer et façade maritime, SGAR Normandie ;
- ◆ M. Bernard Meyzie, directeur adjoint, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- ◆ M^{me} Amélie Lacogne, adjointe au chef de service énergie, climat, logement et développement durable, DREAL ;

Annexe VIII

- ◆ M^{me} Mallorie Huguet, adjointe à la cheffe de service du management de la connaissance et de l'appui aux projets, DREAL ;
- ◆ M. Charles Vallet, chef du bureau de l'eau et des milieux aquatiques, DREAL ;
- ◆ M^{me} Nathalie Desruelles, cheffe du bureau des risques naturels, DREAL ;
- ◆ M. François Bellouard, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer de la Seine-Maritime (DDTM 76) ;
- ◆ M. Frédéric Bargain, responsable du service territorial de Dieppe, DDTM 76 ;
- ◆ M^{me} Bénédicte Muller, adjointe du Chef de service Ressource, Milieu et Territoire, DDTM 76 ;
- ◆ M. Arnaud Gruet, représentant territorial sur le secteur de Dieppe, DDTM 76 ;
- ◆ M. Guillaume Pain, chargé du DPM au sein du service mer et littoral, DDTM 76.

6.4.1.2. Préfecture de la Manche

- ◆ M. Jean-Marc Sabathé, préfet de la Manche ;
- ◆ M. Fabrice Rosay, secrétaire général de la préfecture de la Manche ;
- ◆ M. Jean Kugler, directeur départemental des territoires et de la mer de la Manche (DDTM 50) ;
- ◆ M. Jean-Pascal Devis, directeur départemental adjoint, DDTM 50 ;
- ◆ M. Ronan Fleury, pôle mer et littoral, DDTM 50.

6.4.2. Établissements publics

- ◆ M. Gilles Gal, directeur général, établissement public foncier de Normandie ;
- ◆ M^{me} Christine Mutel, directrice générale adjointe, établissement public foncier de Normandie.

6.4.3. Collectivités territoriales et EPCI

- ◆ M. Bernard Lebaron, vice-président délégué à la gestion des milieux aquatiques et protection des inondations, communauté d'agglomération de Cotentin ;
- ◆ M. Flavien LE GOFF, directeur des services techniques de la communauté d'agglomération du Cotentin ;
- ◆ M^{me} Carine Fouchart, responsable GEMAPI, communauté d'agglomération du Cotentin ;
- ◆ M^{me} Sandrine Mesirard, directrice énergie, environnement et développement durable, conseil régional de Normandie ;
- ◆ M. Olivier Lemaître, chef de service environnement, conseil régional de Normandie ;
- ◆ M^{me} Juliette Henri, responsable du pôle eau et littoral, conseil régional de Normandie ;
- ◆ M. Luc Mangé, directeur général des services techniques, commune de Dieppe.

6.5. Pays de la Loire

6.5.1. Préfecture et administrations déconcentrées

6.5.1.1. Préfecture de la région Pays de la Loire, préfecture de la Loire-Atlantique

- ◆ M. Serge Boulanger, secrétaire général, préfecture de la Loire-Atlantique ;
- ◆ M. Michel Bergue, sous-préfet de Saint-Nazaire ;
- ◆ M^{me} Annick Bonneville, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- ◆ M. Yves Legrenzi, chargé de mission, secrétariat général pour les affaires régionales ;
- ◆ M. Thibaut Novarese, chef de la division risques naturels, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- ◆ M. Benoît Squiban, chargé de mission risques naturels, DREAL ;
- ◆ M. Thierry Latapie-Bayroo, directeur, direction départementale des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique (DDTM 44) ;
- ◆ M^{me} Françoise Denis, cheffe de service risques, DDTM 44 ;
- ◆ M^{me} Claire Bracht, cheffe de l'unité risques, DDTM 44 ;
- ◆ M. David Hillaire, responsable du pôle espace littoral et maritime, DDTM 44.

6.5.1.2. Préfecture de la Vendée

- ◆ M. Alexandre Royer, directeur adjoint, direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée (DDTM 85), délégué à la mer et au littoral ;
- ◆ M. Pierre Gallet, chef du service gestion durable de la mer et du littoral, DDTM 85 ;
- ◆ M. Yves Gautier, chef de l'unité protection du littoral, DDTM 85 ;
- ◆ M Rodolphe Jarry, chargé d'études risques, DDTM 85.

6.5.2. Établissements publics

- ◆ M. Joël Bory, président, syndicat mixte du Marais poitevin-bassin du Lay ;
- ◆ M^{me} Julie Lowenbruck, animatrice du programme d'actions de prévention des inondations du Lay-aval, syndicat mixte du Marais poitevin-bassin du Lay ;
- ◆ M. Alexandre Norie, directeur régional, bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;
- ◆ M. Alain Dore, directeur, syndicat intercommunal à vocation unique du port La Baule-Le Pouliguen.

6.5.3. Université de Nantes

- ◆ M. Paul Fattal, vice-président qualité et développement durable ;
- ◆ M. Marc Robin, responsable de l'Observatoire régional des risques côtiers (OR2C) ;
- ◆ M. Riwan Kerguillec, coordinateur, OR2C ;
- ◆ M. Martin Juigner, ingénieur de recherche, OR2C.

6.5.4. Collectivités territoriales

- ◆ M. Serge Kubryk, maire de La Tranche-sur-Mer ;
- ◆ M. Gérard Flatin, 3^e adjoint au maire de La Tranche-sur-Mer ;
- ◆ M. Stéphane Renaud, directeur du développement structurel, commune de La Tranche-sur-Mer ;
- ◆ M. Philippe Dupuy, directeur des services technique, commune de La Tranche-sur-Mer ;
- ◆ M. Laurent Boudelier, maire de Saint-Hilaire-de-Riez, vice-président de la communauté de communes du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ;
- ◆ M. Antony Bourget, chef de cabinet, commune de Saint-Hilaire-de-Riez ;
- ◆ M. François Barreteau, directeur des services techniques, communauté de communes du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ;
- ◆ M. Sébastien Givran, chef des services défense contre la mer et environnement, communauté de communes du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie ;
- ◆ M. Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins ;
- ◆ M. Jean-Claude Baudrais, maire de Pénestin ;
- ◆ M. Paul Chainais, maire de Piriac-sur-Mer ;
- ◆ M^{me} Hélène Seigner, directrice des services techniques, commune de Piriac-sur-Mer ;
- ◆ M^{me} Céline Cossade, cheffe de service urbanisme, commune de Piriac-sur-Mer ;
- ◆ M. Jean-Claude Fournier, adjoint au maire délégué sécurité, commune de Batz-sur-Mer ;
- ◆ M. Roger Parent, conseiller municipal délégué aux grands travaux, commune de La Baule ;
- ◆ M^{me} Marianne Carlier-Prioul, conseillère municipale déléguée au patrimoine, commune de Le Pouliguen ;
- ◆ M. Philippe Allain, directeur général, communauté d'agglomération Cap Atlantique (CAPA) ;
- ◆ M. Fabrice Durieux, directeur environnement et économies primaires, CAPA ;
- ◆ M. Benjamin Le Coldroch, chargé de mission programme d'actions de prévention des inondations, CAPA ;
- ◆ M. Philippe Rohou, directeur des services techniques, commune de Mesquer ;
- ◆ M^{me} Magali Lefort, cheffe de service urbanisme, commune de La Turballe.

6.6. Provence-Alpes-Côte d'Azur

6.6.1. Préfecture et administrations déconcentrées

6.6.1.1. Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfecture des Bouches-du-Rhône

- ◆ M^{me} Corinne Tourasse, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur (DREAL PACA) ;
- ◆ M^{me} Géraldine Biau, cheffe du service connaissance, aménagement durable et évaluation (SCADE), DREAL PACA ;
- ◆ M. Stéphane Calpena, chef du service prévention des risques, DREAL PACA ;
- ◆ M^{me} Hélène Souan, cheffe du service biodiversité, eau et paysage, DREAL PACA ;
- ◆ M^{me} Catherine Azzam, chargée de mission aménagement littoral, DREAL PACA ;
- ◆ M. Jérôme Bosc, adjoint à la cheffe du SCADE, chef de l'unité politique des territoires, DREAL PACA ;
- ◆ M. Jean-Philippe d'Issernio, directeur départemental des territoires et de la mer des Bouches-du-Rhône (DDTM 13) ;
- ◆ M. Alain Ofcard, directeur adjoint délégué à la mer et au littoral, DDTM 13 ;
- ◆ M. Julien Langumier, chef du pôle risques, DDTM 13 ;
- ◆ M. Mathieu Lubrano, adjoint au chef du pôle stratégie et gestion du domaine public maritime, DDTM 13.

6.6.1.2. Préfecture du Var

- ◆ M. Éric Lefebvre, directeur adjoint délégué à la mer et au littoral, direction départementale des territoires et de la mer du Var (DDTM 83) ;
- ◆ M. Francisco Ruda, chef du service aménagement durable, (DDTM 83);
- ◆ M. Julien Brémond, chef du service domaine public maritime et environnement marin, (DDTM 83);
- ◆ M. Samuel Dijoux, responsable du pôle environnement marin, (DDTM 83).

6.6.1.3. Préfecture des Alpes-Maritimes

- ◆ M. Arnaud Fredefon, chef du service maritime, direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes.

6.6.1.4. Direction interrégionale de la mer Méditerranée

- ◆ M. Franck Fredefon, chef de la mission de coordination des politiques de la mer et du littoral, direction interrégionale de la mer Méditerranée ;

6.6.2. Établissements publics

- ◆ M. Jean-Pierre Gautier, directeur général, syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer ;
- ◆ M. Régis Vianet, directeur, parc naturel régional de Camargue ;
- ◆ M^{me} Claude Bertolino, directrice générale, établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- ◆ M. Renaud Paubelle, directeur de l'aménagement, grand port maritime de Marseille ;
- ◆ M^{me} Carole Petroni, directrice entreprises, territoires et numérique, chambre de commerce et d'industrie du Var ;
- ◆ M^{me} Sylvie Parcineau, responsable du pôle prospective et développement territorial, chambre de commerce et d'industrie du Var ;
- ◆ M. François Fouchier, directeur de la délégation Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Conservatoire du littoral.

6.6.3. Associations

- ◆ M. Patrick Baraona, directeur, Pôle mer Méditerranée.

6.6.4. Collectivités territoriales

- ◆ M. Jean-Pierre Giran, maire de Hyères (Var) ;
- ◆ M^{me} Sandrine Besnard-Corblet, directrice générale des services, commune de Hyères ;
- ◆ M^{me} Magali Bayle, chef du service littoral, commune de Hyères ;
- ◆ M. Alain Benedetto, maire de Grimaud (Var) ;
- ◆ M. Roland Chassain, maire des Saintes-Maries-de-la-Mer ;
- ◆ M Philippe Fourcoux, directeur général des services, commune des Saintes-Maries-de-la-Mer.

6.7. Guadeloupe

6.7.1. Administrations déconcentrées (visioconférence)

- ◆ M. Laurent Condomines, directeur adjoint, direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) ;
- ◆ M^{me} Anne-Laure Barberousse, chef du service prospective, aménagement et connaissance du territoire, DEAL ;
- ◆ M. Pascal Perfettini-Derenne, responsable du pôle évaluation environnementale ;
- ◆ M. Franck Mazéas, responsable du pôle risques naturels, DEAL ;
- ◆ M^{me} Céline Laperrousaz, service ressources naturelles, DEAL.

6.7.2. Établissements publics

- ◆ M^{me} Myriam Roch-Bergopsom, directrice générale, agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe.

6.8. Martinique

6.8.1. Administrations déconcentrées (entretien téléphonique)

- ◆ M. Patrick Bourven, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

6.8.2. Établissements publics

- ◆ M. Hervé Emonides, directeur général, agence des 50 pas géométriques de Martinique.

7. Fédérations professionnelles

7.1. Fédération française de l'assurance

- ◆ M. Arnaud Chneiweiss, délégué général ;
- ◆ M. Christophe Delcamp, directeur adjoint des assurances de biens et de responsabilité ;
- ◆ M. Floréal Sanchez, chargé de mission incendies, accidents et risques divers, MACIF.

7.2. Conseil supérieur du notariat

- ◆ M. Jérôme Fehrenbach, directeur général ;
- ◆ M. François Devos, directeur des affaires juridiques, ancien notaire sur le littoral ;
- ◆ M^{me} Marie-Hélène Péro Augrerault-Hue, membre du conseil supérieur du notariat.

8. Experts

- ◆ M. Stéphane Costa, professeur des universités, université de Caen Basse-Normandie, président du conseil scientifique de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte ;
- ◆ M^{me} Marie-Laure Lambert, maître de conférences, laboratoire interdisciplinaire en environnements et urbanisme, Aix-Marseille université (entretien téléphonique) ;
- ◆ M^{me} Catherine Meur-Férec, professeur des universités, laboratoire littoral, environnement, télédétection, géomatique, université de Bretagne occidentale (entretien téléphonique) ;
- ◆ M. Frédéric Bonnet, architecte-urbaniste, école d'architecture de la ville et des territoires de Marne-la-Vallée ;
- ◆ M. Frédéric Gimmig, architecte, maître de conférences, école nationale supérieure d'architecture de Marseille ;
- ◆ M. Laurent Hodebert, architecte, enseignant-chercheur, école nationale supérieure d'architecture de Marseille.

ANNEXE IX

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

Paris, le **- 1 OCT. 2018**

Le ministre de l'Intérieur,

Le ministre de la Transition écologique et
solidaire,

Le ministre de l'Action et des comptes publics,

à

Madame la vice-présidente du conseil général de
l'environnement et du développement durable,

Madame la cheffe du service de l'Inspection
générale des finances,

Monsieur le chef du service de l'Inspection
générale de l'administration

Objet : Financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux

La hausse du niveau des océans est l'un des enjeux majeurs du changement climatique. Elle impacte les littoraux, où la croissance démographique et économique continue d'être importante, en accélérant la mobilité du trait de côte : environ un quart du littoral en France est concerné par l'effet de l'érosion. La nature des réponses à apporter au recul du trait de côte pour ces territoires se pose donc avec acuité.

Compte tenu du caractère relativement récent de la prise de conscience de cet enjeu, les réponses oscillent entre inaction face aux « forces de la nature » et mesures de protection des populations vulnérables grâce notamment à des ouvrages sur le rivage. Mais au-delà du choix entre ce que l'on cède et ce que l'on protège, une autre voie est possible : l'accompagnement de ce phénomène naturel et la promotion de nouveaux modèles de recomposition des territoriaux littoraux, en écho au Plan Climat lancé en juillet 2017 qui appelle à une plus grande adaptation des territoires.

L'évolution du trait de côte amène à repenser l'avenir et l'attractivité des territoires littoraux autour des enjeux de protection de l'environnement, de mobilité, d'habitat, de tourisme, de développement économique, de transition énergétique et de solidarité. Cette transformation programmée des territoires est un chantier nouveau qui ne pourra se concrétiser qu'à la condition de la mise en place d'outils adaptés, d'une clarification des responsabilités entre les acteurs concernés, et d'une définition claire des modalités financières de leur intervention. Elle requiert un cadre législatif spécifique.

Plusieurs propositions de lois ont tenté de répondre à cet objectif en ayant recours au Fonds dit Barnier - fonds de prévention des risques naturels majeurs - qui apparaît en l'état un dispositif inapproprié pour appréhender la recomposition des territoires littoraux. Or, en l'absence d'autres dispositifs, le financement reste le point de blocage principal pour passer du « lutter contre » au « vivre avec ».

Afin d'alimenter nos réflexions sur ces travaux parlementaires, nous sollicitons votre expertise pour poser les principes de l'action de l'Etat et proposer des pistes de financements qui inciteraient à anticiper les conséquences du recul du trait de côte et à mettre en œuvre dès à présent des projets de recomposition des territoires littoraux.

Dans le prolongement notamment du rapport du CGEDD n°010377-01 « Gestion de l'érosion côtière : réflexions et propositions à partir de l'exemple de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-mer », la problématique est de savoir si, comment et quels leviers financiers peuvent être de nature à responsabiliser tous les acteurs, notamment les collectivités dans leurs choix d'aménagement, les agents économiques dans leurs choix opérationnels, les citoyens dans leurs choix individuels et l'État dans ses politiques d'accompagnement.

Plusieurs questions générales se posent à ce titre et notamment :

1) Quelle échelle de solidarité privilégier ? Comment, de façon complémentaire, éventuellement susciter les initiatives privées ?

Il ne fait nul doute que les littoraux sont des territoires stratégiques et créateurs de valeurs. Pour autant, ces valeurs sont-elles suffisamment partagées pour justifier d'une mobilisation de la solidarité nationale, régionale ou à l'échelle d'un SCOT ou d'un bassin de vie pour accompagner la transformation des territoires exposés à l'érosion du trait de côte ? La possibilité de « répartir » la responsabilité de ces collectivités dans le cadre d'une solidarité littorale ou péri-littorale pourrait-elle par exemple s'envisager puisque la recomposition implique le plus souvent d'apprécier les dimensions rivage/rétro-littoral/arrière-pays ?

2) Quelle approche méthodologique choisir pour construire un dispositif financier incitant à l'anticipation ?

Certaines réflexions s'orientent à ce stade vers un traitement différencié des « situations d'urgence » et des « situations d'anticipation ». Elles se traduisent par la proposition de mobiliser, tout d'abord, le Fonds Barnier via une mesure d'indemnisation/acquisition à l'amiable pour résoudre des situations critiques existantes (bâtiments menaçant de s'effondrer) de façon dégressive jusqu'à une date donnée puis un dispositif financier qui reste à imaginer pour accompagner des projets d'aménagement résilients portés par les collectivités.

On peut toutefois s'interroger sur la possibilité réelle et le bien-fondé de la généralisation du traitement des situations d'urgence par le recours au Fonds Barnier alors qu'il n'est pas conçu pour traiter l'érosion côtière et les formes variées qu'elle peut prendre. Une autre option pourrait ainsi résider dans une approche intégratrice par le « projet » qui impliquerait la prise en charge totale ou partielle - par un fonds spécifique - des études, de l'éventuel rachat de biens exposés au recul du trait de côte, de l'acquisition de réserves foncières dans des zones non exposées et de la remise en état des terrains rachetés avant intégration au domaine public maritime naturel (démolition, dépollution, démontage des réseaux).

3) De quels dispositifs financiers présents dans d'autres pays exposés au recul du trait de côte s'inspirer ?

Des illustrations - comme la mise en place d'un fonds national d'adaptation en Espagne ou le déploiement d'un régime assurantiel particulier en Angleterre - pourraient à titre de comparaison être utiles à nos réflexions.

Dans ce contexte, nous vous demandons :

- d'engager un recueil, non exhaustif, de situations qui deviennent ou vont devenir critiques et de réaliser, sur cette base, une typologie des différents cas exposés à court et moyen terme au recul du trait de côte (résidences principales, résidences secondaires, hôtels campings, biens culturels, infrastructures de transports, ...) à partir d'exemples concrets dans l'Hexagone et dans les Outre-mer ;
- d'analyser le principe de l'engagement ou non de l'indemnisation des propriétaires des biens exposés au recul du trait de côte et, le cas échéant, par qui, les conditions et les modalités de cette indemnisation (dispositif financier mobilisable, nature de l'assiette d'indemnisation à prendre en compte en analysant la part des valeurs foncières et de construction, mise en place éventuelle d'un plafond, pertinence d'une logique de dégressivité, rôle des assurances, etc) ;
- au-delà des enjeux d'exposition immédiate, d'analyser les questions de recomposition des territoires littoraux à travers quelques cas historiques ou situations particulières actuellement portées par les territoires concernés ;
- de mener une analyse comparative des dispositifs financiers mis en œuvre dans d'autres pays confrontés au phénomène ;
- de formuler des propositions permettant de doter les collectivités locales d'un outil financier permettant de déployer ces projets de recomposition des territoires littoraux, en analysant la question des échelles de solidarité ainsi que la nécessité et les modalités d'un éventuel soutien de l'Etat. Vous veillerez à analyser dans quelle mesure les recommandations issues du rapport du CGEDD cité en référence peuvent s'articuler avec celles que vous proposerez et avec les rapports parlementaires déjà existants ou en cours sur l'adaptation des territoires littoraux.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'eau et de la biodiversité et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) et la direction générale de la prévention des risques du ministère de la transition écologique et solidaire, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, la direction de l'immobilier de l'État, la direction générale du trésor, la direction générale des finances publiques ainsi que la direction du budget du ministère de l'Action et des comptes publics.

La mission pourra également s'appuyer sur les travaux du comité national de suivi de la stratégie de gestion intégrée du trait de côte et rencontrera les parlementaires et les représentants des collectivités littorales, des acteurs de l'aménagement du territoire (du tourisme en particulier), des établissements publics, notamment les établissements publics fonciers, les agences des 50 pas géométriques en outre-mer et le Conservatoire du littoral, et tout autre acteur susceptible d'alimenter vos réflexions (assureurs, Caisse des dépôts et consignations, ONG, ...).

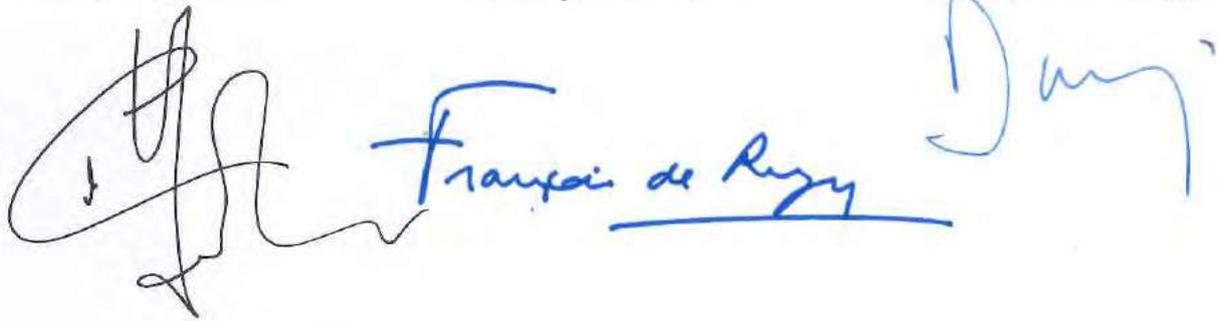
Nous vous remercions de nous adresser votre rapport d'ici fin novembre 2018, sachant qu'un point d'étape avec la mission et les différents départements ministériels concernés sera organisé durant la deuxième quinzaine d'octobre.

Nous vous prions de bien vouloir agréer l'expression de notre considération distinguée.

Gérard COLLOMB

François de RUGY

Gérald DARMANIN



The image shows three handwritten signatures in blue ink. The first signature on the left is highly stylized and appears to be 'Gérard COLLOMB'. The middle signature is written in a cursive script and reads 'François de Rugy', with a horizontal line underneath. The signature on the right is also cursive and reads 'Gérald DARMANIN'.