



HAL
open science

Engager la recomposition spatiale des espaces soumis à l'érosion côtière : les collectivités littorales de Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire face aux mécanismes proposés par la loi “ Climat et Résilience ” du 22 août 2021 et l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022

Julie Joao

► **To cite this version:**

Julie Joao. Engager la recomposition spatiale des espaces soumis à l'érosion côtière : les collectivités littorales de Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire face aux mécanismes proposés par la loi “ Climat et Résilience ” du 22 août 2021 et l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022. Sciences de l'environnement. 2024. dumas-04757945

HAL Id: dumas-04757945

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04757945v1>

Submitted on 29 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Julie JOAO

**Engager la recomposition spatiale des espaces soumis à l'érosion côtière :
les collectivités littorales de Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire face
aux mécanismes proposés par la loi « Climat et Résilience »
du 22 août 2021 et l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022.**

Soutenu le 8 juillet 2024

JURY

PRESIDENT : Mme Sybil GUIGO

Présidente

MEMBRES : Maylis DESROUSSEaux
Marie FOURNIER
Fabien ANNONIER

Examinatrice
Professeure référente
Maître de stage

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes ayant contribué, directement ou indirectement, à l'élaboration de ce mémoire en vue de valider mon diplôme de Master, et plus particulièrement les personnes suivantes :

- Mon maître de stage, Fabien ANNONIER, ingénieur Géomètre-Expert ESGT, qui m'a accompagnée durant ce travail et qui a su être à mon écoute et me guider ;
- Ma professeure référente, Marie FOURNIER, pour sa disponibilité, son suivi et son implication dans mon mémoire ;
- L'ensemble des membres de l'équipe FPgéo pour m'avoir accueillie, mise à l'aise rapidement et accorder de leur temps ;
- Le corps enseignant de l'ESGT, pour sa pédagogie et bienveillance, lors de mes deux années d'apprentissage au sein de l'école.

Liste des abréviations

ANEL : Association Nationale des Élus du Littoral
AMI : Appel à Manifestation d'Intérêt
BRAEC : Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière
CE : Code de l'Environnement
CEREMA : Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CNTC : Comité National du Trait de Côte
CU : Code de l'Urbanisme
DIA : Déclaration d'Intention d'Aliéner
DPRTC : Droit de Préemption pour l'adaptation des territoires au Recul du Trait de Côte
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
GeMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations
GIP : Groupement d'Intérêt Public
IAL : Information Acquéreur Locataire
IGA : Inspection Générale de l'Administration
IGEDD : Institution Générale de l'Environnement et du Développement Durable
MIACA : Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine
OR2C : Observatoire Régional des Risques Côtiers
PAPI : Programme d'Action de Prévention des Inondations
PLU (i) : Plan Local de l'Urbanisme (intercommunal)
PPA : Projet Partenarial d'Aménagement
PPR : Plan de Prévention des Risques
PPRNP : Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles
PPRL : Plan de Prévention des Risques Littoraux
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SLGRI : Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation
SNGITC : Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du recul du Trait de Côte
SRGBC : Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière
SRGITC : Stratégie Régionale de Gestion Intégrée du Trait de Côte
ZAD : Zone d'Aménagement Différée
ZERTC : Zones Exposées au Recul du Trait de Côte

Table des matières

Remerciements	2
Liste des abréviations	3
Table des matières	4
Introduction	6
Le littoral, un espace attractif exposé au changement climatique	6
L'érosion côtière, un phénomène désormais qualifié, à la quantification complexe, progressivement pris en compte par les pouvoirs publics	7
La recomposition spatiale sur la façade atlantique	10
La recomposition spatiale, une initiative de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du recul du Trait de Côte (SNGITC)	11
La recomposition spatiale, l'adaptation à une échelle plus fine	12
La recomposition spatiale, la mobilisation d'acteurs multiples	13
La recomposition spatiale, les prémices opérationnelles	14
I DES LEVIERS D'ACTION NOUVEAUX ET UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE POUR TRAITER LES CONSEQUENCES DE L'EROSION COTIERE, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE LIMITEE	16
I.1 DEUX OUTILS CREES PRECISEMENT POUR LA GESTION DES BIENS VULNERABLES AU REcul DU TRAIT DE COTE	17
I.1.1 Un droit de préemption adapté au contexte littoral pour faciliter l'acquisition des biens menacés par l'érosion côtière	17
I.1.1.1 Des fondements juridiques rattachés au champ de l'urbanisme	17
I.1.1.2 Un champ d'application bien identifié	18
I.1.1.3 Des spécificités par rapport aux autres droits de préemption existants	18
I.1.1.3.1 Une force certaine donnée par le législateur	18
I.1.1.3.2 Des caractéristiques particulières	19
I.1.1.4 Une nouvelle utilité publique pour une procédure de préemption classique	20
I.1.2 Un bail particulier pour occuper temporairement les biens menacés et contribuer au financement de la recomposition spatiale	22
I.1.2.1 Un bail d'une durée flexible en fonction du recul du trait de côte	22
I.1.2.2 Un contrat engageant pour toutes les parties prenantes	23
I.1.2.3 Une possible source de revenus pour les collectivités	25
I.2 LE « PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT », UN MECANISME PREEXISTANT, ADAPTE A LA STRUCTURATION D'UN PROJET DE RECOMPOSITION SPATIALE	28
I.2.1 Une aide sélective à l'aménagement foncier	28
I.2.2 Un régime dérogatoire de la loi Littoral	29
I.2.3 Une potentielle source de financement	30
I.2.4 L'opérationnalité du PPA par le biais d'AMI en Nouvelle-Aquitaine, une région pionnière 31	31
I.2.4.1 Lacanau et Saint-Jean-de-Luz, un beau premier exemple d'utilisation du PPA	31
I.2.4.2 Un nouvel AMI pour encourager les territoires à se lancer dans une recomposition spatiale via le PPA	33
I.2.4.3 L'AMI 2023 : le PPA « trait de côte » éligible à un nouveau fonds de subvention ..	33
II DES ENJEUX CONSIDERABLES POUR LES PARTIES PRENANTES ET ENCORE DE NOMBREUX FREINS A LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMPOSITION SPATIALE	35
II.1 UN CADRE ADMINISTRATIF ET JURIDIQUE MIS A L'EPREUVE	36
II.1.1 Une intégration délicate des nouvelles cartographies locales	36

II.1.2	Une sécurité juridique insuffisante	38
II.1.3	Une gouvernance à géométrie variable	39
II.2	UNE CHARGE FINANCIERE ET ECONOMIQUE COLOSSALE	42
II.2.1	Un coût très élevé des biens menacés par l'érosion côtière	42
II.2.2	Un sentiment de solitude de l'échelon local	45
II.2.3	De possibles pistes de solution pour traiter l'enjeu financier.....	47
II.3	UN CADRE SPATIO-TEMPOREL INCERTAIN	50
II.3.1	Une dimension spatiale essentielle mais fortement contrainte.....	50
II.3.2	Une dimension temporelle fondamentale mais difficilement appréhendée	53
II.4	UN CADRE POLITIQUE ET CITOYEN A FAIRE EVOLUER PARALLELEMENT.....	55
II.4.1	Un sujet très sensible politiquement	55
II.4.2	Un accord et un engagement citoyens indispensables, restant à conquérir.....	57
	Conclusion	63
	Bibliographie	66
	Table des annexes.....	74
	Annexe 1 – Étapes de réalisation de l'indicateur national de l'érosion côtière et cartographie des principaux sites d'étude.....	75
	Annexe 2 - Synthèse des propositions du rapport présenté par M. Alain COUSIN	76
	Annexe 3 – Synthèse premier programme d'action SNGITC (2012-2015).....	77
	Annexe 4 - Synthèse deuxième programme d'action SNGITC (2017-2019)	78
	Annexe 5 – Carte des stratégies locales sur la façade atlantique.....	81
	Annexe 6 – Carte des PPA au 31 Décembre 2022	82
	Annexe 7 – Schéma de l'utilisation de la boîte à outil offerte aux collectivités territoriales pour la mise en place d'une recomposition spatiale	83
	Annexe 8 – Cartographie du périmètre de la SLGTC Cap Atlantique/CARENE.....	84
	Annexe 9 – La superposition schématique du PPRL et des cartes issues de la loi Climat et Résilience	85

Introduction

Le littoral, un espace attractif exposé au changement climatique

Longtemps le littoral a été délaissé et vu comme un territoire « hostile », abritant des populations « appartenant à une race dégénérée, conséquence de leur localisation dans un environnement malsain où les miasmes des marais sont autant de foyers de contagion »¹. A partir du 17^{ème} siècle, l'image associée au littoral s'est améliorée grâce aux expéditions et au commerce maritimes nécessitant le développement et l'aménagement des ports, aux bienfaits thérapeutiques de la mer et au développement du train permettant de le rejoindre depuis les grandes villes éloignées, et notamment de Paris. Il devient progressivement un lieu prisé des populations les plus aisées, avant de devenir un lieu de vacances populaire à la suite de la création des congés payés en 1936². Cet engouement amène l'Etat à engager une mise en valeur du littoral, via la « Mission Racine » sur la côte Languedoc-Roussillon en 1963 et la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) en 1967³. Il engendre aussi un phénomène d'urbanisation du littoral, que Gérard-François Dumont nomme « litturbanisation », qui rend nécessaire en 1986 la promulgation d'une loi pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral ». De nos jours, les espaces littoraux restent très attractifs et attrayants. Cependant, depuis le début du 20^{ème} siècle, des évènements climatiques extrêmes ont mis en exergue à de nombreuses reprises la vulnérabilité des espaces littoraux urbanisés français⁴. L'augmentation des températures, la modification du régime des précipitations et des surcotes⁵, et l'intensification des phénomènes météorologiques extrêmes, liés au « changement climatique », ont entraîné des dégâts majeurs en de nombreux lieux. Le trait de côte, limite mouvante par nature entre Terre et Mer⁶, se trouve ainsi particulièrement exposé aux deux phénomènes naturels composant le risque littoral : l'érosion et la

¹ BARON Nacima, COSTA Stéphane, GARNIER Emmanuel, LEGER François, Janvier 2021, *Les Littoraux à l'épreuve du changement climatique*, Note du conseil scientifique du Conservatoire du Littoral, p.9.

² BOYER Marc, Juillet 1999, *Histoire du tourisme de masse*, Presses Universitaires de France (PUF), 128p.

³ BARON Nacima, *Op. cit.*

⁴ Exemples de tempêtes ayant impacté le littoral : Lothar et Martin du 26 et 27 décembre 1999 ; Xynthia du 27 et 28 février 2010

⁵ COUSIN Alain, Novembre 2011, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Rapport ministériel

⁶ Cour des Comptes, 2024, *La gestion du trait de côte en période de changement climatique*, Chapitre 2, Troisième partie « L'environnement naturel, les personnes et les activités ».

submersion. Dès 2019, Stéphane Buchou parlait de « dynamique littorale » pour qualifier son évolution, et en proposait l'inscription dans le Code de l'Urbanisme (CU)⁷.

La combinaison de la « litturbanisation » et du changement climatique qui accentue l'érosion, accroît les pressions sur l'espace littoral. Pour ce travail, nous centrons notre propos et mobilisons des cas d'étude situés sur la façade atlantique française soumise au phénomène d'**érosion côtière**, où des collectivités sont aujourd'hui en difficulté du fait d'« *une mise en cause de la pérennité des espaces et des activités humaines situées à proximité du rivage* »⁸. Face à cette menace, elles doivent désormais inscrire leurs actions dans un **cadre juridique renouvelé**.

La suite de notre introduction expose tout d'abord le **phénomène de l'érosion côtière**, à l'origine d'un nouveau mode de gestion du littoral, puis la genèse et le contexte de ce nouveau mode de gestion, la **recomposition spatiale**, objet de notre recherche.

L'érosion côtière, un phénomène désormais qualifié, à la quantification complexe, progressivement pris en compte par les pouvoirs publics

L'**érosion côtière** est définie comme « *une perte de matériau vers la mer* »⁹, qui s'inscrit sur le long et moyen terme de manière naturelle, sur le court terme lors de tempêtes. L'érosion côtière existe depuis longtemps, comme le prouve le déplacement du village de Soulac (33), au milieu du 14^{ème} siècle, en laissant sur place son église¹⁰. Mais c'est la tempête Xynthia de février 2010 qui a « *éveillé les consciences quant à la nécessité d'accentuer les recherches sur l'aléa érosion et les enjeux associés* »¹¹.

Depuis la loi du 2 février 1995 dite Barnier¹², créant les **Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP)**, l'érosion côtière était qualifiée d'**aléa**, c'est-à-dire d'évènement aléatoire et imprévisible pour l'Homme, devenant un **risque** en présence d'enjeux et de vulnérabilité. À la suite de la tempête Xynthia, la politique de prévention des risques s'est renforcée, avec une volonté de généraliser les PPRNP en y intégrant désormais le changement climatique à horizon 100 ans et un évènement météorologique de référence. En Pays de la Loire, certains Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), comme

⁷ BUCHOU Stéphane, Octobre 2019, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, rapport missionné par le Premier Ministre Edouard Philippe

⁸ Ibid.

⁹ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁰ Ibid.

¹¹ AUDERE Morgane, *Spatialisation des enjeux côtiers sous l'emprise de l'aléa érosion observé et scénarisé en fonction des changements climatiques en région Pays de la Loire*, thèse, géographie, université de Nantes, laboratoire Littoral Environnement Télédétection Géomatique (LETG), décembre 2022

¹² Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier »

celui de la Presqu'île Guérandaise – Saint-Nazaire, intègrent un zonage règlementaire « Erc » correspondant à une exposition à l'érosion côtière. Outre les PPRL, l'érosion côtière a également été appréhendée dans le cadre des Stratégies Locales de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI)¹³ et des Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI)¹⁴.

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 est venue distinguer l'érosion côtière de la liste des risques naturels prévisibles figurant au livre V du CE, pouvant donner lieu à l'établissement d'un PPRNP et à une indemnisation par le « Fonds Barnier ». Juridiquement, elle n'est donc plus considérée comme un aléa naturel, et est devenue un **phénomène inéluctable**, prévisible par l'Homme. Cependant, dans les faits, elle reste pour beaucoup un risque naturel compte tenu de l'incertitude quant à sa survenue et à son rythme de progression, et de sa part événementielle liée à des phénomènes météorologiques non prévisibles. Johanna Leplanois, lors du colloque de l'Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), la qualifie de « risque différé »¹⁵.

« L'érosion va grignoter les côtes françaises d'ici à la fin du siècle, condamnant des milliers de bâtiments. »¹⁶

Pour évaluer l'ampleur de l'érosion côtière et disposer d'une base concrète de discussion pour la gestion de ce phénomène, un outil spécifique a été mis en place à l'échelle nationale par le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (Cérema). L'**indicateur national de l'érosion côtière**, codifié à l'article L.321-13 (A) du CE¹⁷, a été édifié sur un temps long, de 1920 à 2014, à partir de traces visibles du recul du trait de côte sur des photos aériennes anciennes et plus récentes¹⁸.

Actuellement en mise à jour, il montre que « *près de 19% du trait de côte français est en recul (hors Guyane)* », soit environ **900km** de littoral¹⁹. L'ensemble des départements français est touché, sur un linéaire plus ou moins important selon les secteurs. Ce recul a généré la disparition d'environ 30km² en 50 ans, équivalant à la superficie de la commune

¹³ SLGRI prenant en compte l'érosion : TRI secteur Saint-Nazaire-Presqu'île de Guérande

¹⁴ PAPI prenant en compte l'érosion : PAPI Bresle-Somme-Authie (régions Hauts de France et Normandie)

¹⁵ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Adaptation des littoraux au changement climatique avec la loi Climat et Résilience*, Journées scientifiques de Nantes Universités, 2023

¹⁶ https://www.lemonde.fr/planete/article/2024/03/19/l-erosion-va-grignoter-les-cotes-francaises-d-ici-a-la-fin-du-siecle-condamnant-des-milliers-de-batiments_6222897_3244.html

¹⁷ Article 237, Loi n°2021-1104, dite « Climat et Résilience »

¹⁸ Cf. Annexe 1 – Étapes de réalisation de l'indicateur national de l'érosion côtière

¹⁹ <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1511.html>

de La Rochelle²⁰. Cet indicateur permet aussi d'estimer que **5 200 logements** seront potentiellement atteints par le recul du trait de côte à l'horizon 2050 pour une valeur d'**1.2 milliards d'euros**²¹. Ce montant colossal prouve la forte incidence de l'érosion sur les biens avec des enjeux fonciers, sociaux, économiques et financiers importants qui ont amené peu à peu à l'action des pouvoirs publics.

« On adaptera nos territoires, en France hexagonale comme ultra-marine, à l'évolution des risques. »²²

Outre son origine naturelle, la dynamique du trait de côte tient aussi de l'intervention humaine, et en particulier des choix opérés pour sa gestion. Pour preuve, au 18^{ème} siècle, la modification des chenaux de l'estuaire et la destruction des bancs sableux à la pointe de Grave (33) ont engendré un recul important de la côte, avec plus de 1 800 mètres en 25 ans²³. Les choix de défenses lourdes du trait de côte datent des 18 et 19^{èmes} siècles lorsque le littoral devient un espace stratégique²⁴. En 1807, la loi relative au dessèchement des marais²⁵ a posé, un cadre juridique quant aux protections marines visant à protéger les biens privés. Mais ce n'est qu'au milieu du 19^{ème} siècle que l'État confie au service des Ponts et Chaussées la mise en place des premiers épis et enrochements. Au 20^{ème} siècle, la station balnéaire de Lacanau-Océan choisit une **défense lourde**, pour un coût de travaux dépassant le million d'euro.

Pour les scientifiques, l'utilisation de telles défenses présente de nombreux inconvénients : elles nécessitent un investissement et un entretien très importants, *« modifient le fonctionnement des cellules hydro-sédimentaires et amplifient l'érosion des côtes voisines »*²⁶. Mais c'est seulement à partir de 1970 que s'opère un changement d'approche, avec une gestion plus durable, dite **« souple »**, visant à *« travailler avec la nature »*²⁷. Dans cet esprit sont apparues au 21^{ème} siècle des *« solutions fondées sur la nature »*, dont une nouvelle a émergé récemment : la **recomposition spatiale**. Il s'agit de la conception d'un projet sur le long terme menant à une relocalisation des biens et services menacés par l'érosion côtière dans un espace non menacé. Pascale Got préfère le terme de

²⁰ Ibid.

²¹ CEREMA, Février 2024, *Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national : Horizons 2050 et 2100*, Rapport d'étude

²² Déclaration du Président de la République Française, Emmanuel Macron, le 16 janvier 2024

²³ BUCHOU Stéphane, *Op. cit.* p.7

²⁴ BARON Nacima, *Op. cit.*, p.6

²⁵ Loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais,

²⁶ MADELENAT Jill, Juillet 2019, *Adaptation au changement climatique sur le littoral français*, La fabrique écologique, Rapport final

²⁷ CEREMA et MICHARD Bertrand, 2023, *Méthodes souples. Retour d'expériences pour le littoral*, Rapport d'étude, Gestion du littoral et de la mer

« redéploiement » pour une « *perspective plus large que de ne reculer que de quelques mètres* »²⁸. C'est donc à travers la politique publique d'aménagement du territoire qu'il est désormais proposé de gérer l'érosion côtière.

Ce constat nous a amenés à axer plus précisément notre travail de recherche sur **l'engagement de la recomposition spatiale des espaces soumis à l'érosion côtière par les collectivités territoriales**. Et avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous a paru nécessaire de préciser notre territoire d'étude et d'explicitier la genèse et les acteurs de ce nouveau mode de gestion du recul du trait de côte.

La recomposition spatiale sur la façade atlantique

Après des recherches générales sur la notion de recomposition spatiale et sa problématique dans les secteurs géographiques qui y sont confrontés, nous nous sommes penchés sur les textes juridiques et publications institutionnelles relatifs au sujet. Parallèlement nous avons pris contact avec trois professionnels et huit collectivités concernés par la problématique pour donner une dimension plus pratique et concrète à notre propos dans le but d'organiser des entretiens avec des acteurs locaux directement impliqués. Nous avons décidé de cibler notre analyse sur les régions **Pays de la Loire** et **Nouvelle-Aquitaine** de la façade atlantique, relativement étendues, avec des types de côtes variés, et s'agissant de la Nouvelle-Aquitaine, pionnière en termes de recomposition spatiale. En effet, cette dernière a mis en place un Groupement d'Intérêt Public (GIP), nommé « **GIP Littoral** », afin d'accompagner les collectivités littorales dans leurs projets d'aménagement, notamment en lien avec l'érosion. Selon Renaud Lagrave, son président, il s'agit d'un outil de gouvernance adapté pour faire « *le lien à l'échelon régional, entre une réflexion nationale et des préoccupations locales* »²⁹. De plus, nous souhaitons aborder le cas des Pays de la Loire, territoire également exposé à l'érosion, où des travaux et des études sont réalisés et en cours, mais où les communes n'ont pas encore pris le virage de la loi Climat et Résilience.

Nous montrerons que l'approche du sujet de la recomposition spatiale par ces territoires est différente d'une région à l'autre, du fait de leurs particularités et d'un stade de maturité plus ou moins avancé sur la problématique qui nous occupe.

²⁸ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2015, *Vers la relocalisation des activités et des biens : 5 territoires en expérimentation*, Restitution du séminaire national du 30 Mai 2015 de l'appel à projet de 2012

²⁹ GIP Littoral Aquitain, 2012, *Stratégie régionale : Introduction générale*

Mais quelle est l'origine de la recomposition spatiale. D'où vient-elle ? Comment a-t-elle été présentée et proposée aux collectivités territoriales littorales concernées ?

La recomposition spatiale, une initiative de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du recul du Trait de Côte (SNGITC)

La recomposition spatiale s'appuie principalement sur la **SNGITC**, lancée en 2012 par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE) à la suite de la proposition faite par le Grenelle de la Mer de 2009, et du premier Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) présenté le 20 juillet 2011. Cette stratégie n'est intégrée dans les textes législatifs que depuis la loi Climat et Résilience, créant l'article L.321-13 (A) du CE. Ainsi, elle « *constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte* »³⁰. Elle est en lien avec les principes de gestion des activités liées à la mer et au littoral, et avec ceux des risques d'inondation, visant donc une approche globale. Son élaboration se veut étatique avec une consultation des acteurs concernés par le sujet (communauté scientifique, acteurs socio-économiques, etc.), et surtout des collectivités territoriales. Enfin, elle doit être révisée tous les six ans³¹.

La SNGITC se base sur un rapport du 2 novembre 2011, produit par un groupe de travail formé en décembre 2010 et présidé par M. Alain Cousin³². Il s'articule autour de grands axes, de propositions d'actions et de mesures concrètes³³. Les suggestions du rapport ont été suivies et mises en place, telle que la création d'un réseau d'observation et de suivi de l'évolution du trait de côte, à travers des observatoires régionaux comme l'OR2C des Pays de la Loire créé en 2016, qui alimente la connaissance sur le recul du trait de côte.

La stratégie nationale compte à l'heure actuelle **deux programmes**. Le premier, intitulé « Vers la relocalisation des activités et des biens », établi sur la période 2012-2015, traitait « *du « recul » et de son lien avec la prévention des risques littoraux* »³⁴. Ses axes reprenaient ceux du rapport d'Alain Cousin, tout en définissant des actions plus précises³⁵. Le second a été élaboré de 2017 à 2019, dans un contexte de montée en puissance des politiques liées au

³⁰ Article 237 Loi n°2021-1104 dite « Climat et Résilience »

³¹ Ibid.

³² COUSIN Alain, *Op. cit.*, p.6

³³ Cf. Annexe 2 – Synthèse des propositions du rapport présenté par M. Alain COUSIN

³⁴ Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Février 2012, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte Vers la relocalisation des activités et des biens : Programme d'actions 2012-2015*

³⁵ Cf. Annexe 3 – Synthèse du premier programme d'actions SNGITC (2012-2015)

changement climatique et à l'élévation du niveau des mers. Ses axes reprennent ceux du programme précédent, parfois de manière plus opérationnelle, comme l'axe 3 proposant le développement de démarches expérimentales pour la recomposition spatiale³⁶.

La SNGITC est une référence pour les collectivités territoriales littorales impactées par l'érosion et le recul du trait de côte. Une nouvelle SNGITC est en cours d'élaboration et devrait être publiée en 2024. C'est aussi un point d'appui pour d'autres études, telle la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) visant une cohérence de gestion. La notion de recomposition spatiale étant introduite par la SNGITC, la question s'est ensuite posée de savoir comment appliquer cette stratégie à l'échelle communale.

La recomposition spatiale, l'adaptation à une échelle plus fine

Localement, les collectivités territoriales ont dû s'emparer de cette SNGITC en l'adaptant à leurs spécificités, enjeux et problématiques propres. Les collectivités se retrouvent donc en compétence et responsabilité pour gérer le phénomène. Ainsi, la SNGITC peut se traduire sous la forme d'une **stratégie régionale**. La Nouvelle-Aquitaine s'est dotée dès 2012 d'une Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière (SRGBC), un projet novateur en France. Portée par le GIP, elle adapte les orientations nationales au contexte aquitain et s'articule avec différents documents liés à la gestion de la bande côtière, pour diminuer la vulnérabilité sur le littoral.

En 2021, la loi Climat et Résilience a créé l'article L.321-16 (M) du CE, donnant la possibilité de « *mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte* »³⁷ à travers des **stratégies locales**. Celles-ci informent le public sur le phénomène d'érosion côtière et cadrent les documents d'urbanisme des collectivités locales qui doivent être compatibles avec elles. En Nouvelle-Aquitaine, la SRGBC fait ressortir différents scénarii que les stratégies locales peuvent choisir d'appliquer. Cette région compte douze Stratégies Locales de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC) à différents stades d'avancement³⁸. En Pays de la Loire, deux projets de stratégie locale ont été initiés³⁹. Le premier vise à « *améliorer la prise en charge de ce risque en retenant une meilleure échelle* » avec une cartographie plus pertinente que celle des PPRL, à élaborer des orientations stratégiques et des modalités de

³⁶ Cf. Annexe 4 – Synthèse du deuxième programme d'actions SNGITC (2017-2019)

³⁷ Article L.321-16 Code de l'environnement

³⁸ Cf. Annexe 5 – Carte des stratégies locales de la façade atlantique

³⁹ Cf. Annexe 5 – Carte des stratégies locales de la façade atlantique

gestion, ainsi qu'à rédiger un programme d'actions⁴⁰. C'est une « démarche positive » à souligner. Le second a pour objectif de produire une carte du recul du trait de côte à trois échelles temporelles (30, 50 et 100 ans), qui sera ensuite croisée avec les enjeux du territoire afin de choisir le (ou les) scénario(ii) par secteur⁴¹. Il s'agit d'exemples non exhaustifs traduisant la volonté des communes de traiter cette problématique et d'agir durablement. Sur le territoire national, les stratégies locales sont peu nombreuses au regard du nombre de communes identifiées comme vulnérables à l'érosion côtière, même s'il faut noter leur développement depuis quelques années.

Ces stratégies n'ont pas vocation à imposer des règles strictes comme le montre la stratégie régionale d'Occitanie qui s'est vue totalement annulée. Celle-ci indique que la côte Est de la commune de Vias ne peut recevoir de travaux de prévention qualifiés de « gestion dure », jugés incompatibles avec la stratégie nationale, alors qu'aucun pouvoir n'a été donné au préfet de région pour interdire ces infrastructures⁴². Aujourd'hui, elle ne sert qu'en interne et reste consultable à titre indicatif. Cela prouve qu'un tel document reste attaquant, et ne doit pas avoir de visée réglementaire.

La recomposition spatiale, la mobilisation d'acteurs multiples

La question de l'érosion côtière a été mise à l'agenda depuis plusieurs années à l'échelle nationale. En 2015, Ségolène Royal met en place le comité national de suivi pour la gestion intégrée du trait de côte, visant à donner de nouvelles solutions aux actions du deuxième programme de la SNGITC. Stéphane Buchou recommande en 2019 de le transformer en un nouveau. En mars 2023 est alors créé le **Comité National du Trait de Côte** (CNTC) par le Ministère de la Transition Écologique, soutenu par l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL). Il est présidé par Sophie Panonacle, députée de Gironde, et comporte 56 membres mélangeant élus, experts, acteurs économiques et membres d'association de protection de l'environnement. Ses premiers objectifs sont la recherche de financements durables, la révision de la SNGITC et l'accompagnement pour la recomposition spatiale des territoires. Depuis l'article 239 de la loi Climat et Résilience, ce comité doit donner son avis sur les communes « *dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires*

⁴⁰ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, décembre 2023, *La gestion du trait de côte communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique) – commune de Piriac-sur-mer – commune du Pouliguen*, Rapport d'observations définitives et ses réponses

⁴¹ Entretien 6 mars 2024 avec Perrine Vermeersch

⁴² Cour administrative d'appel de Toulouse, 3^{ème} chambre, 30 mai 2023, 21TL01532

entraînant l'érosion du littoral »⁴³. La liste des communes est fixée par décret, après consultation des conseils municipaux concernés, et peut être complétée sur demande. Elle permet d'avoir accès aux outils émanant de cette loi et des textes suivants. Cette nouvelle instance doit faire toutes ses preuves, par la publication du nouveau programme d'actions de la SNGITC et les solutions de financement associées.

La recomposition spatiale, les prémices opérationnelles

Localement, la SNGITC envisage d'aider les acteurs pour la mise en place de la recomposition spatiale grâce au mécanisme d'**appels à projets**, à l'échelle intercommunale, voire à celle des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Le premier, à la suite de la proposition faite dans le rapport de M. Cousin⁴⁴, est lancé en 2011 et concerne l'ingénierie écologique des milieux littoraux et marins, pour la protection de la côte par rapport à l'érosion. Le deuxième, de 2012, fait ressortir les difficultés et les enjeux rencontrés par les collectivités souhaitant mettre en place une relocalisation : « *acceptabilité sociale, échelle territoriale pertinente, choix d'urbanisme, questions foncières, enjeux financiers* »⁴⁵. Le troisième, plus spécifique, date de 2014 et traite de « *l'amélioration de la prise en compte des risques littoraux dans les [SCoT]* »⁴⁶. Il a conclu que le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) du SCoT est pertinent pour la prise en compte de l'érosion côtière⁴⁷. Ces appels à projets ont permis d'entamer des réflexions sur la recomposition spatiale, et d'éclairer les collectivités tout en faisant ressortir les difficultés liées à cette solution.

Dans le contexte d'effervescence actuel autour de l'érosion côtière, la recomposition spatiale est une solution que les collectivités territoriales envisagent de plus en plus, notamment depuis la loi Climat et Résilience, qui donne une nouvelle qualification à ce phénomène et met à la disposition des collectivités, des mécanismes juridiques ad hoc pour l'organiser. Ce constat nous a amenés à formuler la problématique suivante :

Dans quelle mesure, à mi 2024, la recomposition spatiale est-elle possible et engagée par les collectivités territoriales littorales de Nouvelle-Aquitaine et des Pays de la Loire, au regard des mécanismes juridiques à leur disposition ?

⁴³ Article L.321-15 (M) Code de l'environnement

⁴⁴ Cf. Annexe 2 – Synthèse des propositions du rapport de M. Alain COUSIN

⁴⁵ Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat, Mars 2017, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : Programme d'actions 2017-2019*

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

L'objet de ce travail est dans un premier temps d'analyser les **mécanismes** proposés par le législateur aux collectivités pour mettre en œuvre la recomposition spatiale, en s'attachant à regarder s'ils ont déjà été appliqués. Et dans un second temps, le but sera d'exposer les **enjeux** et les **freins** auxquels les collectivités sont confrontées, pour leur mise en œuvre dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale.

I Des leviers d'action nouveaux et un cadre juridique spécifique pour traiter les conséquences de l'érosion côtière, mais une mise en œuvre limitée

Le 22 août 2021, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience » est promulguée, laquelle traite, dans son Chapitre V « Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique » Titre V⁴⁸, des territoires face à l'érosion côtière. Les mesures législatives adoptées se regroupent sous quatre thématiques : « *connaître l'évolution du recul du trait de côte* » ; « *décliner les outils juridiques nécessaires pour gérer les biens existants particulièrement vulnérables* » ; « *encadrer le régime des nouvelles constructions* » ; et « *permettre la recomposition spatiale* »⁴⁹. Ce chapitre est issu de deux propositions de loi successives relatives aux territoires littoraux, qui n'ont pas abouti : celle de Pascale Got en 2016, et celle reprenant les dispositions de la précédente, de Michel Vaspert et ses collègues en 2017. Elles proposaient toutes les deux de s'appuyer sur les Plans de Prévention des Risques (PPR) issus de la loi « Barnier » afin de gérer l'érosion, ce qui ne fut pas conservé dans la loi Climat et Résilience. Désormais, le phénomène est considéré comme anticipable, passant de la responsabilité étatique à celle des collectivités territoriales devant l'appréhender à travers leurs documents d'urbanisme. En effet, cette loi crée un cadre juridique spécial au sein des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Ce cadre propose deux outils de maîtrise foncière spécifiques nouveaux, afin de gérer le recul du trait de côte, et un mécanisme pour encourager la réalisation d'une recomposition spatiale. Cette première partie s'attache d'abord à les détailler en traitant dans un premier temps de ceux spécifiquement créés, le **Droit de Préemption pour l'adaptation des territoires au Recul du Trait de Côte (DPRTC)** et le **Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière (BRAEC)**, puis dans un second temps d'un mécanisme préexistant mais récemment identifié par le Ministère de la Transition Écologique comme étant à mobiliser en priorité pour les opérations de recomposition spatiale : le **Projet Partenarial d'Aménagement (PPA)**. Ensuite, dans les deux cas, nous apprécierons la réalité de leur mise en œuvre à date, par les collectivités littorales ciblées par notre travail.

⁴⁸ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience »

⁴⁹ Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, 2023, *Appel à Manifestation d'Intérêt 2023 : Contrats de projets partenariaux d'aménagement « recomposition spatiale des territoires littoraux »*

I.1 Deux outils créés précisément pour la gestion des biens vulnérables au recul du trait de côte

I.1.1 Un droit de préemption adapté au contexte littoral pour faciliter l'acquisition des biens menacés par l'érosion côtière

La menace du recul du trait de côte sur le foncier, surplombé d'un immeuble, peut nuire à la sécurité des personnes. Les collectivités, dans une logique d'aménagement du territoire, doivent réfléchir à des solutions concernant ces biens, sachant qu'une expropriation pour risque naturel majeur ne peut être instaurée. La loi Climat et Résilience est venue les doter d'un nouveau droit de préemption : le **Droit de Préemption pour l'adaptation des territoires au Recul du Trait de Côte** (DPRTC). Comme pour tout droit de préemption, il s'agit d'une substitution à l'acquéreur initial lors d'une vente d'un bien par un propriétaire. Selon M. Struillou, cet outil présente des atouts : il est « *moins attentatoire au droit de propriété, voire même à l'acquisition amiable* » grâce à une procédure plus courte et moins coûteuse, « *décentralisé* » donc « *institué et exercé par les autorités locales sans aucune intervention de l'État* », et « *autorise les collectivités locales [...] à contester les prix de vente qui ne tiendraient pas compte de « l'espérance de vie » réduite des biens concernés* »⁵⁰. Alors, comment fonctionne-t-il ? Dans quel **cadre juridique** (I.1.1.1) et **champ d'application** (I.1.1.2) s'exerce-t-il ? Quels sont ses **spécificités** (I.1.1.3) et à contrario ses **similitudes** (I.1.1.4) avec les autres droits de préemption ?

I.1.1.1 Des fondements juridiques rattachés au champ de l'urbanisme

La loi Climat et Résilience est venue créer, dans son article 244, un nouveau chapitre du Livre II, Titre I^{er} « Droits de préemption » du code de l'urbanisme⁵¹, consacré au DPRTC. Il est divisé en cinq sections et comporte quinze articles encadrant ce droit dans sa mise œuvre par son titulaire, sa compréhension auprès des particuliers, et son application vis-à-vis des droits de préemption déjà existants. Le DPRTC a été instauré pour que les collectivités puissent **acquérir, de manière prioritaire à d'autres acquéreurs, des biens menacés par le recul du trait de côte**. Ce droit, ne s'appliquant que sur certains espaces, est consolidé par l'ordonnance du 6 avril 2022⁵², visant à compléter la loi Climat et Résilience dans les neuf mois suivant sa promulgation, tel que permis à son article 248.

⁵⁰ STRUILLOU Jean-François, 2021, *Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021*, Revue de droit immobilier, Urbanisme - construction, pp.530

⁵¹ Chapitre IX « Droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte », Titre Ier, Livre II, Code de l'urbanisme

⁵² Ordonnance n°2022-486 du 6 avril 2022

1.1.1.2 Un champ d'application bien identifié

Le périmètre d'application du DPRTC est assez restreint. Dans un premier temps, il ne peut s'appliquer que **pour les communes inscrites sur la liste fixée par décret**. À l'heure actuelle trois décrets successifs sont venus préciser les communes concernées⁵³ : le premier du 29 avril 2022 comptait une centaine de communes, le deuxième du 31 juillet 2023 presque 250 et le troisième du 10 juin 2024, déjà 325. Les collectivités s'emparent donc de plus en plus du sujet, et souhaitent avoir à disposition l'ensemble des outils leur permettant d'ajuster leurs actions. Dans un second temps, le DPRTC ne peut être mis en œuvre qu'**à l'intérieur d'un zonage** réparti en deux espaces, défini à l'article L.121-22-2 du CU. Le premier correspond à « *la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon trente ans* » et le second à « *la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans* »⁵⁴. Le législateur a réfléchi à deux possibilités pour les faire figurer⁵⁵. Si au moment de l'entrée en vigueur du décret, le territoire n'est pas couvert par un PPRL comprenant des dispositions liées au recul du trait de côte, la collectivité **établit** une « *carte locale d'exposition de [son] territoire au recul du trait de côte* » (CLERTC). Si le territoire est couvert par un PPRL avec les dispositions correspondantes, la collectivité **peut**, mais n'est pas obligée, réaliser une « *carte locale de projection du recul du trait de côte* » (CLPRTC). Il n'y a donc obligation d'établir la carte que dans un seul des deux cas de figure. Le législateur a fait le choix de tout de même s'appuyer sur l'outil existant qu'est le PPRL. Ces zonages devront également apparaître sur le document graphique du règlement du Plan Local d'Urbanisme (PLU)⁵⁶ ou du document correspondant. À l'horizon trente ans, le DPRTC s'applique de **plein droit** sur l'ensemble de la zone, alors qu'entre trente et cent ans l'utilisation du droit, sur tout ou partie du territoire identifié, se fait par **délibération**⁵⁷. Le périmètre d'application du DPRTC étant maintenant bien circonscrit, nous allons examiner son insertion dans le champ des droits de préemption préexistants.

1.1.1.3 Des spécificités par rapport aux autres droits de préemption existants

1.1.1.3.1 Une force certaine donnée par le législateur

Les droits de préemption sont divers, avec chacun leur spécificité et leur champ d'application identifiés. Il arrive que sur certains territoires plusieurs droits de préemption

⁵³ Décrets n°2022-750 du 29 avril 2022, n°2023-698 du 31 juillet 2023, et n°2024-531 du 10 juin 2024

⁵⁴ Article L.121-22-2 Code de l'urbanisme

⁵⁵ Article L.121-22-1 Code de l'urbanisme

⁵⁶ Article L.121-22-2 Code de l'urbanisme

⁵⁷ Article L.219-1 Code de l'urbanisme

co-existent, c'est le cas sur la bande littorale. Le législateur est venu clarifier l'application du DPRTC vis-à-vis des autres droits dans les zones à l'horizon trente ans et à l'horizon cent ans. En effet dans les périmètres correspondant à ces horizons temporels, les aliénations onéreuses ne permettent **aucune application** du droit de préemption urbain (DPU), du droit de préemption en zone d'aménagement différée (ZAD), ou du droit de préemption commercial. Le DPRTC a donc une certaine force par rapport aux autres droits de préemption. En revanche, il **ne peut pas primer sur le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles**⁵⁸. De plus, sur certains biens, tel qu'un bâtiment d'exploitation agricole, la collectivité doit être en coopération avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), sans que la loi ne précise les conditions de celle-ci. Ce nouveau droit de préemption se distingue des autres à travers ses possibilités d'application.

1.1.1.3.2 Des caractéristiques particulières

Le DPRTC a un cadre juridique fort comme les autres droits de préemption mais le législateur a choisi de lui donner certaines **spécificités uniques**. Tout d'abord, nous observons que son champ d'application rejoint celui du droit de préemption en ZAD mais avec un élargissement de celui-ci afin d'intégrer le maximum d'acquisitions. Il y a **trois nouvelles possibilités** : les donations entre vifs sauf dans certains cas relatifs au cadre familial⁵⁹, « les immeubles ou ensembles de droits sociaux » formant « un apport en nature au sein d'une société civile immobilière »⁶⁰, et la fraction d'une unité foncière. Dans le cadre d'une préemption partielle, le propriétaire peut exiger l'acquisition de l'ensemble de l'unité⁶¹ et que le prix tienne compte de la dépréciation subie par la part restante.

Ensuite, lorsque le propriétaire transmet la Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) au titulaire du droit, il doit aussi le faire au **directeur départemental ou régional des finances publiques**. Une transmission qui n'existait pas et qui a possiblement pour but d'avoir un œil sur les aliénations de la bande côtière soumise à l'érosion.

Puis, la collectivité envisageant une acquisition peut demander une visite du bien mais cette fois **sans suspension du délai légal** de deux mois.

Enfin, lors d'un refus du titulaire d'acquiescer, nous remarquons une **sanction plus délicate** pour les collectivités que celle du droit de préemption en ZAD, où le bien n'est plus soumis

⁵⁸ Articles L.219-1 Code de l'urbanisme

⁵⁹ Article L.219-3 Code de l'urbanisme

⁶⁰ Article L.219-4 Code de l'urbanisme

⁶¹ Article L.219-5 Code de l'urbanisme

au droit⁶². Ici, si le prix a déjà été fixé par la juridiction compétente, la collectivité a l'interdiction d'utiliser son droit durant cinq ans vis-à-vis de ce propriétaire.

Ce nouveau droit s'insère donc dans le champ de la préemption, avec de nouvelles spécificités, liées au contexte de l'érosion. Pour finir d'analyser le DPRTC, il reste à évoquer sa procédure d'application, assortie de plusieurs règles à l'image des autres droits de préemption.

1.1.1.4 Une nouvelle utilité publique pour une procédure de préemption classique

Le droit de préemption ne peut s'utiliser que par un **titulaire désigné** : il est « *institué au bénéfice de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale [EPCI] dont elle est membre, lorsque que celui-ci est compétent en matière de PLU ou de carte communale* »⁶³. Son champ d'application est encadré par les articles L.219-2 à L.219-5 du CU⁶⁴. Le DPRTC est un outil procédural, c'est-à-dire qu'il y a de nombreux points à respecter pour l'utiliser, certains reprenant le droit commun. Chaque aliénation intégrant le champ de ce droit de préemption, est soumise à une déclaration préalable dénommée **DIA**. Si ce n'est pas le cas, la vente est nulle, sauf à ce qu'un délai de cinq ans se soit écoulé depuis « *la publication de l'acte portant transfert de propriété* »⁶⁵. Ce document est envoyé à la commune par le propriétaire. Il comporte obligatoirement le prix et les conditions de la vente projetée, hormis lors d'une donation entre vifs ou d'une adjudication. Dans le cas où le titulaire du droit souhaite acquérir le bien, il doit transmettre sans délai la DIA au responsable départemental des services fiscaux. En complément des informations dont il dispose, il peut faire une « *demande unique de communication des documents* »⁶⁶ au propriétaire pour analyser le bien et être précisément renseigné sur ce qu'il acquiert. Celle-ci suspend le délai légal de deux mois, prévu pour donner une réponse au propriétaire, de la réception de la demande par le propriétaire jusqu'à l'obtention des documents. La décision de préemption doit indiquer l'objet pour lequel le droit est exercé, être publiée avec mention de l'estimation du bien préempté établi par les services fiscaux, et être notifiée au vendeur, au notaire, et si mention de son identité dans la DIA, au potentiel acquéreur initial.

⁶² STRUILLOU Jean-François, *Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022*, Revue droit de l'immobilier, Urbanisme - construction, 2022, pp.327-330

⁶³ Article L.219-1 Code de l'urbanisme

⁶⁴ Section 2 « Aliénations soumises au droit de préemption », Chapitre IX, Titre Ier, Livre II, Code de l'urbanisme

⁶⁵ Article L.219-6 Code de l'urbanisme

⁶⁶ Article L.219-6 Code de l'urbanisme

Une fois que le bien est acquis par la collectivité pour motif d'**intérêt général**, il a fallu instaurer une réglementation spécifique à l'érosion côtière concernant son destin. La personne publique propriétaire doit **assurer la gestion du bien**, qu'elle peut aussi transférer « à une personne publique ou privée y ayant vocation »⁶⁷. Le but principal est d'opérer une renaturation du terrain mais avant, le bien peut faire l'objet d'un bail temporaire, sujet de la prochaine sous-partie, afin de l'occuper, l'exploiter, l'aménager, le construire ou le réhabiliter. Du côté du vendeur les conséquences de ce mécanisme ne sont pas toujours bienvenues.

Pour les collectivités qui souhaitent mettre en place une opération de recomposition spatiale, le DPRTC apparaît sur le papier comme un **outil indispensable**. Reste que, comme nous l'avons vu précédemment, la loi Climat et Résilience laisse le soin à un décret, non encore paru, de préciser certaines de ses dispositions, et passe sous silence plusieurs points qui permettraient à ce droit de préemption spécifique d'être mieux appréhendé par les collectivités territoriales. Le DPRTC constitue une première étape pour les biens menacés mais une fois ceux-ci acquis par la collectivité, que deviennent-ils ? Sont-ils immédiatement démolis, alors que certains peuvent encore avoir une durée de vie face à l'érosion ?

⁶⁷ Article L.219-11 Code de l'urbanisme

I.1.2 Un bail particulier pour occuper temporairement les biens menacés et contribuer au financement de la recomposition spatiale

Dans ces secteurs littoraux dynamiques, la proposition de loi de 2016 dite « Got » suggérait d'instaurer un nouveau bail dénommé Bail Réel Immobilier du Littoral (BRILi). Il s'appliquait sur les zones touchées par l'érosion et devait durer de 5 à 99 ans, afin de prendre en compte la vulnérabilité du terrain tout en permettant de perpétuer les activités⁶⁸. Puis, en 2019, M. Buchou a souligné l'importance de conserver les activités existantes, sans qu'il n'existe d'outil permettant de « *conjuguer précarité et dynamisme* »⁶⁹. Pour ce faire, il a été étudié la dissociation du droit de propriété, c'est-à-dire une séparation entre la nue-propriété et l'usufruit. De nombreux avantages ont été trouvés à cette solution, qu'il nommera « Convention Littorale d'Occupation ». De plus, dans un projet initial d'ordonnance « relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte », c'est un Bail Réel d'Adaptation au Changement Climatique (BRACC) qui devait voir le jour. Il a suscité certaines remarques, notamment sur sa dénomination qui prenait en compte un périmètre plus large que les seules zones exposées au recul du trait de côte (ZERTC) qu'il traitait, ce qui pouvait porter à confusion⁷⁰. Finalement, c'est le **Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière (BRAEC)** qui est créé par l'ordonnance du 6 avril 2022 dans le cadre de la loi Climat et Résilience. Nous allons voir que le législateur a adapté la **durée du bail** en fonction du recul du trait de côte (I.1.2.1) et comment il a organisé **l'engagement des parties** au sein du contrat (I.1.2.2). Nous terminerons le propos en démontrant l'intérêt principal du BRAEC pour les collectivités, à savoir la **possibilité de revenu** (I.1.2.3).

I.1.2.1 Un bail d'une durée flexible en fonction du recul du trait de côte

Pour les biens acquis, par voie de préemption ou non, il se pose la question de leur gestion à l'horizon trente et cent ans. La loi Climat et Résilience avait prévu la possibilité d'une convention ou d'un bail pour ces biens. L'ordonnance est venue préciser cela dans ses articles 5 et 6⁷¹ en créant, dans le CE, une sous-section en cinq paragraphes consacrés au BRAEC.

⁶⁸ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4241.asp>

⁶⁹ BUCHOU Stéphane, *Op. cit.*, p.7

⁷⁰ <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>

⁷¹ Ordonnance n°2022-486 du 6 avril 2022

Le but du BRAEC est de « *permettre une valorisation [temporaire] du foncier par des personnes privées* »⁷² puisque, tout comme le DPRTC, il ne s'applique que pour des **biens situés dans les ZERTC**, et a donc une durée limitée au vu de leur disparition inévitable. En effet, il peut être instauré pour **12 à 99 ans** et ne peut pas être reconduit tacitement mais peut être prorogé selon l'état de l'érosion sur le bien⁷³, sans excéder 99 ans. Sa durée minimale est plus courte que celle des autres baux réels qui est de 18 ans, du fait d'une survenue possiblement rapide du recul du trait de côte⁷⁴. Il permet à la collectivité **d'occuper le bien, de le louer, l'exploiter, et d'y réaliser des installations, constructions ou aménagements**⁷⁵. Le terme contractuel défini lors de sa conclusion est assez particulier puisqu'il se fait selon les connaissances de la situation à ce moment-là. La sortie du bail peut se faire par résiliation de plein droit, par arrêté du maire ou du préfet quand il y a un risque pour la sécurité des personnes⁷⁶. Elle ne peut donner aucunement lieu à une indemnisation. Ce bail est soumis à publicité préalable⁷⁷. Il doit faire mention de la destination prévue pour les lieux, des activités accessoires pouvant y être exercées⁷⁸, de la manière dont le bien doit être restitué à son terme, ainsi que des engagements des parties concernées.

1.1.2.2 Un contrat engageant pour toutes les parties prenantes

Un bail est un contrat, c'est-à-dire un « *accord de volonté* »⁷⁹ entre des parties. Dans le cas présent, elles sont nommées bailleur et preneur à bail. Le bailleur peut être l'État, une commune, un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement. Chacune des parties a des droits et des obligations ; c'est ce que nous allons voir dans le cas du BRAEC.

Dans un premier temps, le **bailleur a une obligation principale**. Il s'agit de la **renaturation du terrain** objet du bail, sauf clauses contraires. Cela peut impliquer des démolitions, des constructions, des aménagements ou encore des actions de dépollution⁸⁰. D'un point de vue financier, le coût de ces travaux est souvent intégré dans la redevance

⁷² BOTREL Elisabeth, « Un nouveau bail face à l'érosion marine », in. Revue mensuelle des géomètres-experts « Géomètre », *Chaîne numérique du foncier sécurité et transparence*, Juin 2022, pp.54-55

⁷³ Article L.321-19 Code de l'environnement

⁷⁴ FOULQUIER Norbert, 25 juillet 2022, *Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière : le BRAEC*, Dalloz, Revue du Droit Immobilier (RDI), n°07-08, p.396

⁷⁵ Article L.219-11 Code de l'urbanisme

⁷⁶ Article L.321-20 Code de l'environnement

⁷⁷ Article L.321-18 Code de l'environnement

⁷⁸ Article L.321-22 Code de l'environnement

⁷⁹ <https://formation.lefebvre-dalloz.fr/dossier/droit-des-affaires/droit-des-contrats#ref-6389>

⁸⁰ Article L.321-25 Code de l'environnement

payée par le preneur à bail afin que les collectivités n'accumulent pas les frais sur ces opérations. Par ailleurs, le bailleur a des droits sur le bail puisqu'il a la possibilité de le **résilier de manière anticipée**, au vu de l'évolution du phénomène d'érosion par exemple. Ces dispositions permettent à la collectivité une certaine souplesse vis-à-vis de la situation mouvante de l'érosion et des choix politiques liés à sa gestion.

Dans un second temps, **les droits et les obligations du preneur à bail** sont plus nombreux. En s'engageant dans un BRAEC, il devra obligatoirement **payer** une contrepartie pour les droits réels qu'il détient. Cette somme prend en compte les coûts d'acquisition du bien par le bailleur et ceux en prévision de la renaturation. La plupart du temps, il payera aussi en plus une redevance durant toute la durée du bail, la somme pouvant être révisée. Ensuite, le locataire doit entretenir, si besoin réparer, le bien dans le but de **le conserver en bon état**. S'il considère qu'il a été détruit pour cas fortuit, force majeure, ou vice antérieur, il peut choisir de ne pas le reconstruire, à condition qu'il le prouve⁸¹. De plus, s'il effectue des constructions ou des améliorations de son plein gré, il doit être attentif à ce qu'elles soient **conformes** aux mentions du contrat concernant la destination des lieux. D'autant plus qu'au terme du contrat, elles deviennent propriété du bailleur. En contrepartie, le preneur à bail à tout de même **des droits**, sinon quel intérêt pour lui de conclure un BRAEC ? Le premier est qu'il peut **disposer librement des droits réels immobiliers**, installations, constructions ou aménagements qu'il occupe, exploite ou réalise⁸². Il peut également accepter la **conclusion de baux ou titres d'occupation** sans que cela ne confère de droits réels sur le bien objet du bail, mais peut être obligé d'en informer le propriétaire⁸³. De plus, les droits réels résultant du bail peuvent être cédés ou donnés par le preneur à bail à une personne subrogée, pour la durée restante de ceux-ci⁸⁴. Cette hypothèse doit se faire par une offre préalable qui fait mention du caractère temporaire du droit et de sa date d'extinction, et en informant le propriétaire dans un délai de trente jours à partir du moment où le preneur reçoit l'acceptation de l'offre de l'acquéreur⁸⁵. En revanche, il ne peut pas sous-louer le bien ou céder son contrat de location. Le preneur a le droit, si elles sont indispensables à l'occupation et l'exploitation du bien ou aux constructions rendues possibles par le bail, d'acquérir des servitudes actives dont il bénéficie, et de consentir des servitudes passives qu'il supporte⁸⁶.

⁸¹ Article L.321-22 Code de l'environnement

⁸² Article L.321-21 Code de l'environnement

⁸³ Article L.321-24 Code de l'environnement

⁸⁴ Article L.321-29 Code de l'environnement

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Article L.321-23 Code de l'environnement

Pour finir, dans le cadre d'une résiliation anticipée du bail pour une raison autre que celle de la sécurité des personnes, le locataire a le droit d'être indemnisé « *de la valeur des droits immobiliers selon les modalités* » du contrat⁸⁷.

Parmi les droits et obligations des parties liées par un BRAEC, figure un volet financier qui présente un fort enjeu pour les collectivités, et mérite à ce titre d'être plus précisément étudié.

1.1.2.3 Une possible source de revenus pour les collectivités

La collectivité peut envisager la mise en place de ce bail à la suite d'une acquisition d'un bien menacé par l'érosion côtière, dans le but de **maintenir des activités** sur ce bien et aussi de **minimiser l'impact financier de l'achat**. Il y a donc une réelle réflexion financière globale du projet de recomposition spatiale à mener par la collectivité avant de s'engager dans un tel dispositif de bail, afin d'apprécier l'équilibre financier potentiel.

La première recette pour la collectivité tient au fait que le preneur à bail doit payer au propriétaire une **somme correspondant aux droits accordés** par le BRAEC. Elle est fixée par rapport aux références de mutations et accords amiables portant sur des biens de même nature, avec une exposition similaire et dans le même zonage. Lorsqu'elles ne sont pas suffisantes, il faut s'appuyer sur des références de même nature situées à l'extérieur des zones d'érosion, à l'image de la méthode d'évaluation des biens soumis au DPRTC. Cette somme ne pourra excéder « *notablement* »⁸⁸ ces références.

La seconde recette pour la collectivité tient au fait que le bail peut faire l'objet d'une **redevance régulière** de la part du preneur à bail à destination du bailleur. Elle peut faire l'objet d'une modification en cas de changement de destination ou de travaux non prévus à la conclusion du contrat. Dans le cadre d'une cession ou donation des droits réels du bien concerné, la redevance est perpétuée⁸⁹. Lorsque le bien a été significativement modifié, au point d'augmenter le coût de la renaturation du terrain, il est alors possible que le bailleur demande un complément de prix postérieur à la conclusion du bail⁹⁰. Cela est davantage valable lorsqu'il n'y a pas eu de redevance.

L'ensemble de l'enveloppe financière perçue par le propriétaire tient compte des coûts d'acquisition du bien et des coûts prévisionnels pour sa renaturation. Il faut noter que le « Fonds Vert », instauré pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires,

⁸⁷ Article L.321-32 Code de l'environnement

⁸⁸ Article L.321-27 Code de l'environnement

⁸⁹ Article L.321-29 Code de l'environnement

⁹⁰ Article L.321-21 Code de l'environnement

permet par son axe 2 de subventionner les acquisitions ou travaux, initiés par les collectivités, « dans l'objectif de confier les infrastructures à un preneur dans le cadre » du BRAEC⁹¹. Ce financement extérieur contribue à la recherche d'un certain équilibre financier pour la collectivité qui envisagerait de s'engager dans un BRAEC.

Avec le BRAEC, le législateur a donc voulu aider économiquement, socialement et touristiquement les collectivités territoriales littorales, en leur permettant de perpétuer l'occupation du bien menacé acquis, tant que celle-ci ne constitue pas un risque pour les personnes, et de trouver par la même occasion, même pendant un temps limité, une source de revenus venant contribuer aux investissements publics nécessaires pour l'acquisition et la renaturation du bien, donc pour la recomposition spatiale du littoral. Certains s'interrogent sur la nécessité de créer un nouveau bail alors qu'il en existe déjà de nombreux et qu'il ne réponde pas à tous les cas de figure liés à l'érosion côtière⁹².

Pour conclure, dans les paragraphes précédents, nous nous sommes attachés à détailler le fondement et les caractéristiques du DPRTC et du BRAEC mais il nous semble également primordial d'appréhender leur aspect plus opérationnel, à savoir si leur mise en œuvre a déjà été opérée. Après avoir fait de nombreuses recherches sur ces deux nouveaux outils, nous remarquons qu'aucune commune figurant sur les listes des décrets⁹³, même celles qui sont les plus avancées sur le sujet, ne s'est lancée pour le moment dans leur utilisation.

La première explication vient de **l'opinion négative des élus du littoral sur ces deux nouveaux outils** (BRAEC et DPRTC) visant à faciliter la mise en œuvre d'une recomposition spatiale. Ils font courir aux collectivités un **risque contentieux** auquel elles ne veulent pas être confrontées. Pour Norbert Samama, maire du Pouliguen, il existe deux types de contentieux, celui au titre des PLU « qui sont systématiquement attaqués »⁹⁴, et celui des dispositions d'urbanisme, à savoir la décote dans le cadre du DPRTC ou le bail en tant que tel. De plus, les élus s'interrogent sur la **fonctionnalité des outils**, eu égard aux coûts des biens trop élevés pour être supportés par les collectivités territoriales littorales. Selon Laurent Huger, maire de l'Aiguillon-la-Presqu'île, les outils sont certes « *spécifiques* » mais

⁹¹ Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, Mars 2024, *Axe 2 : Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte*, Edition 2024

⁹² BOTREL Elisabeth, *Op. cit.*, p.23

⁹³ Décret n°2022-750 du 29 avril 2022 et Décret n°2023-698 du 31 juillet 2023

⁹⁴ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

« *inadaptés* » du fait du coût de l’immobilier. Selon lui, le BRAEC fonctionne sur le papier pour un immeuble collectif, mais pas pour des villas⁹⁵.

De manière plus générale, les élus reprochent à l’État d’avoir totalement **occulté l’aspect financier** de cette problématique dans la loi Climat et Résilience et l’ordonnance, un point essentiel, d’autant que les conséquences des submersions ont montré que les montants engagés dans sa gestion sont colossaux. Le transfert de compétence de la gestion de l’érosion côtière opéré par l’État aux communes, sans accompagnement ni moyens associés, est davantage perçu comme une « *décharge de l’État* »⁹⁶ sans accompagnement de celui-ci.

La loi Climat et Résilience a tout de même permis d’asseoir le problème de l’érosion côtière et de son corollaire, la recomposition spatiale, et de commencer à acculturer l’ensemble des acteurs concernés (populations, élus, professionnels) au sujet⁹⁷. Pour preuve de cette prise de conscience, le fait que les communes sont de plus en plus nombreuses à s’inscrire sur les listes des décrets.

La seconde explication, à mi 2024, tient au fait que ces démarches de recomposition spatiale ne sont pas encore entrées dans une phase opérationnelle et restent encore au **stade d’étude**⁹⁸. En effet, si les projets de recomposition spatiale les plus avancés peuvent être localisés sur les communes de Lacanau et de Biscarosse, un agent du GIP Littoral nous expliquent que ces collectivités en sont encore à l’étude d’un tel projet⁹⁹.

À travers la loi Climat et Résilience et les textes qui l’ont suivie, le Ministère de la Transition Écologique a tout de même réfléchi à une piste financière pour aider les collectivités littorales dans la phase pré-opérationnelle d’une recomposition spatiale. Pour ce faire, il a choisi de mobiliser un outil qui préexistait à la loi et qui permet d’allier échelle locale et échelle nationale : le **Projet Partenarial d’Aménagement (PPA)**. C’est sur son analyse et sa mise en œuvre que porte la partie suivante (1.2).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Cf. Annexe 7 – Schéma de l’utilisation de la boîte à outil offerte aux collectivités territoriales pour la mise en place d’une recomposition spatiale

⁹⁹ Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

I.2 Le « Projet Partenarial d'Aménagement », un mécanisme préexistant, adapté à la structuration d'un projet de recomposition spatiale

Lors du quatrième conseil de défense écologique du 12 février 2020 a été mise en avant la nécessité d'apporter des solutions aux biens déjà exposés au recul du trait de côte. Pour ce faire, il a été proposé de lier l'intention de relocaliser au PPA. En effet, cet outil apparaît adéquat pour un projet d'aménagement littoral puisqu'il « *fixe un cadre réglementaire adapté pour le cofinancement des projets par l'État* », « *facilite la mise en comptabilité des documents d'urbanisme* »¹⁰⁰, et rassemble l'ensemble des acteurs d'un territoire autour d'un projet. Mais nous verrons qu'il apparaît **sélectif** vis-à-vis des actions qu'il peut financer (I.2.1). De plus, le PPA vient libérer les communes de certaines **contraintes posées par la loi « Littoral »** de 1986, qui apparaissaient comme un obstacle à la recomposition spatiale (I.2.2). Enfin, cet outil peut être vu comme une **potentielle source de financement** (I.2.3), ce qui a été valorisé par le gouvernement en septembre 2020 à travers le Plan de Relance qui fait suite à la crise Covid-19, appelé « France Relance ». Cela nous amènera à présenter les **premiers cas de mise en œuvre** du PPA (I.2.4).

I.2.1 Une aide sélective à l'aménagement foncier

Le PPA a été introduit par la loi dite « ELAN »¹⁰¹, dans le but de « *favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement* »¹⁰² au sens de l'article L.300-1 du CU, et est codifié aux articles L.312-1 à L.312-10 du CU. Il existe deux types de PPA : celui dit de « préfiguration » pour réaliser l'ensemble des études pré-opérationnelles, pouvant enchaîner sur le second, celui dit « opérationnel » qui, comme son nom l'indique, est davantage dans l'action puisque « *la programmation urbaine et le bilan économique prévisionnel de l'opération d'aménagement sont connus* »¹⁰³.

Dans le contexte d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, le PPA s'appuie à la fois sur la loi Climat et Résilience et sur l'ordonnance du 6 avril 2022¹⁰⁴. Ainsi, pour accéder au PPA, le projet doit **prévoir une opération d'aménagement ayant pour but la mise en œuvre d'une recomposition spatiale concernant les biens exposés à l'érosion**¹⁰⁵. Il est parfois nommé PPA « trait de côte ».

¹⁰⁰ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, *Adaptation au changement climatique : un nouvel aménagement pour nos littoraux*

¹⁰¹ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « ELAN »

¹⁰² Article L.312-1 Code de l'urbanisme

¹⁰³ Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, *Op. cit.*, p.16

¹⁰⁴ Article 7, Ordonnance n°2022-486 du 6 avril 2022

¹⁰⁵ Article L.312-8 Code de l'urbanisme

Un PPA est un **contrat de longue durée entre des acteurs locaux**, c'est-à-dire une ou plusieurs collectivité(s) territoriale(s), souvent représentées par un EPCI à fiscalité propre, **et l'État**. Son but général est d'établir une procédure détaillant les interventions et les responsabilités des parties au contrat, tout en édifiant un plan de financement. Selon le projet et les opérations envisagées, le contenu diffère.

Afin de pouvoir prétendre à un PPA « trait de côte », il faut, soit que **la commune figure sur la liste fixée par le décret**, condition que nous retrouvons dans chacun des outils précédemment évoqués, soit que la commune se soit **engagée à délibérer sur la demande de son inscription à la liste**. En cas d'avis négatif, le contrat est suspendu¹⁰⁶. À une échelle plus large, tous les EPCI littoraux sont admissibles, si au moins une de leurs communes membres répond à l'un des critères précédents. Pour candidater à un PPA, le plus souvent le président de l'EPCI saisit le préfet par courrier en indiquant les éléments essentiels à la compréhension du projet (périmètre, contexte, objectifs, etc.)¹⁰⁷. L'instruction se fait « au fil de l'eau » ou par un **Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI)**. Le dossier de candidature est établi de manière précise par des pièces obligatoires et secondaires, selon l'avancement du projet. Il fait l'objet d'un examen puis d'une sélection par les services déconcentrés de l'État. L'accès au PPA pour une recomposition spatiale induite par le recul du trait de côte est donc possible mais **sélectif**, et il y a matière à s'interroger sur l'intérêt pour les collectivités concernées de candidater à la mise en œuvre d'un tel outil.

I.2.2 Un régime dérogatoire de la loi Littoral

Ce contrat permet de délimiter des **secteurs « de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte »**¹⁰⁸. Grâce à l'ordonnance du 6 avril 2022, le PPA permet également de **lever des obstacles** rencontrés par les communes lors **de l'application de la loi « Littoral »** pour un projet de recomposition spatiale¹⁰⁹, en prévoyant plusieurs dérogations à la loi afin de favoriser la relocalisation des biens menacés. La première d'entre elles revient sur le principe **d'urbanisation en continuité** des agglomérations et villages existants¹¹⁰. Cette dérogation n'est permise que si la relocalisation s'effectue en dehors des espaces proches du rivage, des espaces et milieux à

¹⁰⁶ Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, *Op. cit.*, p.16

¹⁰⁷ Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, *Op. cit.*, p.26

¹⁰⁸ Article L.312-8 Code de l'urbanisme

¹⁰⁹ Article 7, Ordonnance n°2022-486 du 6 avril 2022

¹¹⁰ Al.1^{er}, Article L.121-8 Code de l'urbanisme

préservé au titre de l'article L.121-23 du CU, et de la bande d'un kilomètre à partir de la limite haute du rivage¹¹¹. La seconde dérogation concerne le régime des **secteurs déjà urbanisés**, hors agglomérations et villages¹¹², qui doivent être identifiés dans le SCoT et délimités au PLU. Elle permet donc d'étendre le périmètre bâti déjà existant¹¹³, en aboutissant au maximum à la création d'un village, selon les critères du 2^e al. de l'article L.121-8 du CU. La dernière dérogation permet aux collectivités d'être exemptées des **coupures d'urbanisation**¹¹⁴. Ces deux dernières dérogations ne s'appliquent pas dans les espaces proches du rivage, et dans les espaces et milieux à préserver. Exceptionnellement sur autorisation du ministre chargé de l'urbanisme et avis conforme de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS)¹¹⁵, une relocalisation est envisageable, sans qu'elle ne porte atteinte à l'environnement et aux paysages, dans les zones de recul du trait de côte, les milieux à préserver et les espaces proches du rivage, à l'exception de la bande des 100m qui peut être agrandie dans les PLU depuis la loi Climat et Résilience. Ces possibilités offertes aux collectivités sont donc **soumises à l'accord de l'État** ou de son représentant, au sein d'un PPA. Régulièrement, le PPA « trait de côte » est aussi appréhendé par les collectivités comme un outil financier puisqu'elles sont en perpétuelle recherche de financements afin de réaliser une opération d'aménagement visant à un repli des biens et des activités.

I.2.3 Une potentielle source de financement

La conclusion d'un PPA peut générer le versement de **subventions** qui pourront contribuer positivement au bilan de l'opération de relocalisation. Elles sont encadrées, **ciblées sur certaines actions**, et possibles au **maximum pour 80%** du montant du PPA. Ces aides s'appuient sur la maquette financière jointe au contrat de PPA qui mentionne les actions prévues sur le périmètre à l'horizon maximal de dix ans, et qui comprend une clause obligeant un examen régulier sur l'avancement des objectifs. Le soutien financier de l'État est plafonné à 50% du montant total des actions identifiées. Cette contribution ne doit pas remplacer les autres sources de financements existantes. De plus, le projet doit être compatible avec le

¹¹¹ Al, 1^{er}, Article L.312-9 Code de l'urbanisme

¹¹² Al, 2^e, Article L.121-8 Code de l'urbanisme

¹¹³ Al 2^e, Article L.312-9 Code de l'urbanisme

¹¹⁴ Al, 3^e, Article L.312-9 Code de l'urbanisme

¹¹⁵ Bureau de la législation de l'urbanisme, 2022, *Urba-info : loi 3DS les principales mesures relatives à l'aménagement et à l'urbanisme*, Lettre mensuelle, Mars/Avril, n°51

régime communautaire des aides de l'État. La subvention est versée une fois les actions ciblées réalisées, mais une avance peut être demandée au commencement et suivie d'acomptes¹¹⁶.

En complément, la France compte un programme « Urbanisme, territoires et améliorations de l'habitat » ou « **Programme 135** » permettant la **mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques d'urbanisme et d'habitat**. Il peut être un soutien financier pour certains PPA « trait de côte » en fonction de la qualité et des objectifs du projet¹¹⁷. Ensuite, le Plan de Relance, lancé en 2020, peut être aussi mobilisé à cet effet. Enfin, il est possible d'obtenir une subvention par le **Fonds Vert**, instauré plus récemment en 2023, dans le cadre de son axe 2, après fourniture de documents justificatifs. Celle-ci peut se cumuler avec d'autres, notamment celles portées par l'État. L'objectif global étant de favoriser l'inscription de territoires soumis au recul du trait de côte dans la démarche de recomposition spatiale.

Reste à savoir à ce stade, dans quelle mesure les collectivités territoriales, touchées par le recul du trait de côte, se sont saisies de ce mécanisme, et l'ont utilisé.

I.2.4 L'opérationnalité du PPA par le biais d'AMI en Nouvelle-Aquitaine, une région pionnière

Le but de ce paragraphe est de montrer l'étendue de cet outil sur le territoire national, vis-à-vis des territoires confrontés au recul du trait de côte, mais l'intérêt se portera davantage sur les PPA « trait de côte » des communes situées sur le littoral atlantique. En janvier 2023, la côte atlantique compte quatre PPA « trait de côte » dont deux signés et deux en incubation, tous situés en Nouvelle-Aquitaine¹¹⁸.

I.2.4.1 Lacanau et Saint-Jean-de-Luz, un beau premier exemple d'utilisation du PPA

La première utilisation du PPA « trait de côte » date de 2020 et s'inscrit dans le cadre d'un **Appel à Manifestation d'Intérêt** (AMI) lancé par l'État, via la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC). Trois territoires pilotes ont été retenus : celui de Gouville-sur-mer en Normandie, de Lacanau et de Saint-Jean-de-Luz en Nouvelle-Aquitaine¹¹⁹. L'enveloppe de dotation attribuée à ces trois projets, dans le cadre du Plan de Relance, est de 10 millions d'euros¹²⁰.

¹¹⁶ Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, *Op. cit.*, p.26

¹¹⁷ Ministère de la Transition Écologique, *Cadrage national relatif aux projets partenariaux d'aménagement : modalités d'attribution des subventions financées sur le programme 135 « politique d'aménagement de l'Etat »*

¹¹⁸ Cf. Annexe 6 – Carte des PPA au 31 décembre 2022

¹¹⁹ [Projets partenariaux d'aménagement de Saint-Jean de Luz et de Lacanau | GIP Littoral](#)

¹²⁰ Préfet des Pyrénées-Atlantiques, octobre 2021, *Communiqué de Presse*, Pau

À **Lacanau**, le PPA porté par la Communauté de Communes Médoc Atlantique, a été signé le 14 décembre 2021 avec la commune de Lacanau, l'Établissement Public Foncier (EPF) de Nouvelle-Aquitaine, le GIP Littoral et l'État. L'ensemble des actions prévues est estimé à 16,5 millions d'euros, et les subventions sont accordées à hauteur de 4,5 millions d'euros, presque la moitié de l'enveloppe de dotation¹²¹. Lacanau a envisagé trois horizons pour la gestion de son trait de côte : à court, moyen (2050) et long terme (2100). Le PPA porte sur le plus lointain tout en gardant une cohérence avec les actions menées aux horizons plus proches. Il va permettre de **financer deux principales études**. La première a pour but de produire « *un plan guide* » comportant des actions concrètes à long terme et « *une réflexion sur les montages opérationnels* » pour aider à la prise de décision. La seconde, sur les différents « *scenarii de relocalisation* » et les « *montages opérationnels* », sera plus technique car elle comprend les premiers travaux de relocalisation¹²².

À **Saint-Jean-de-Luz**, le projet de PPA est porté par la Communauté d'Agglomération Pays-Basque et signé le 12 octobre 2021 avec l'État, le Syndicat des Mobilités Pays basque-Adour et la commune de Saint-Jean-de Luz. Le coût global est moindre qu'à Lacanau, avec 6,4 millions d'euros dont 2,6 millions subventionnés. Ce contrat se veut « multisectoriels » autour de l'économie, du tourisme, des mobilités, du logement et de l'assainissement¹²³. Concernant l'érosion, le PPA concilie **deux objectifs** : « *la mise en œuvre du projet de recomposition spatiale du littoral nord de Saint-Jean-de-Luz* », aux horizons 30 et 100 ans, et « *l'expérimentation des outils proposés dans la continuité de la Loi Climat et Résilience, des modes de faire, des partenariats pour aller vers des solutions innovantes d'adaptation au changement climatique* »¹²⁴. L'aboutissement du PPA est prévu pour fin 2024 avec la production d'un plan guide d'aménagement. Il sera complété par un avenant pour la période 2025-2030, ce qui montre une bonne utilisation de cet outil par les acteurs du territoire.

Le GIP littoral doit assurer la **coordination de ces contrats** avec ce qui a été entrepris précédemment sur ces deux communes : la SLGBC et la démarche d'Aménagement Durable des Stations (ADS)¹²⁵. Actuellement pour ces deux PPA « trait de côte », les études et aménagements envisagés sont en cours. Concernant celui de Lacanau, l'année 2025

¹²¹ Préfet de la Gironde, décembre 2021, *Signature du contrat du projet partenarial d'aménagement de Lacanau*, Dossier de presse

¹²² [Lancement des études de recomposition spatiale à Lacanau | GIP Littoral](#)

¹²³ Préfet des Pyrénées-Atlantiques, *Op. cit.*, p.31

¹²⁴ [Projets partenariaux d'aménagement de Saint-Jean de Luz et de Lacanau | GIP Littoral](#)

¹²⁵ [Signature du Contrat PPA de Lacanau | GIP Littoral](#)

permettra de faire un bilan sur ce qui a été réalisé. Il sera alors intéressant de regarder ce qui est prévu au moyen terme (2050), entre des scénarii de protection dure ou de relocalisation.

1.2.4.2 Un nouvel AMI pour encourager les territoires à se lancer dans une recomposition spatiale via le PPA

En 2022, dans la suite logique du conseil de défense écologique de 2020, a été mis en place un second AMI concernant l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, afin **d'encourager de nouveaux territoires à se tourner vers la démarche de recomposition spatiale via le PPA**. Sont ressortis lauréats, deux projets : celui de Sète porté par Sète Agglopôle Méditerranée et celui de Biscarosse porté par la Communauté de Communes des Grands Lacs. L'enveloppe de subvention annuelle n'est pas encore dévoilée mais serait autour de 5 millions d'euros pour cet AMI¹²⁶. À **Biscarosse**, il s'agit d'un PPA dit de « préfiguration » pour une durée de 10 ans avec une signature prévue courant 2024¹²⁷. Les retours concernant ces deux PPA sont encore très minimes.

1.2.4.3 L'AMI 2023 : le PPA « trait de côte » éligible à un nouveau fonds de subvention

Cette troisième temporalité du PPA « trait de côte » intervient dans un nouveau contexte : l'année 2023 marque la mise en place du **Fonds Vert** intégrant une mesure « Adaptation au recul du trait de côte » comme vu précédemment.

Dans le cadre de la gouvernance régionale du littoral de Nouvelle-Aquitaine, un **AMI régional** est proposé aux collectivités littorales qui s'insèrent dans « *le cadre contractuel du PPA* »¹²⁸. Aucun retour n'a encore été fait sur les territoires retenus. Il a seulement été indiqué qu'il n'y aurait qu'un ou deux projet(s) retenu(s), avec une attention portée sur la maturité de la candidature, et que les échanges avec les services déconcentrés de l'État continueront hors de cet AMI régional pour « *étudier d'autres possibilités de mise en œuvre et de financement pour les projets envisagés, en 2023 ou ultérieurement* »¹²⁹.

Plus récemment, d'après les services de l'État de Seine-Maritime, un PPA de « préfiguration » est en cours d'élaboration sur le territoire de Criel-sur-Mer¹³⁰.

¹²⁶ BAWEDIN Vincent, 2023, *Recomposer les territoires littoraux en les adaptant au changement climatique, une urgence ?*, Festival International de Géographie, Table Ronde septembre-octobre 2023

¹²⁷ [ADS - Aménagement durable de la station - Biscarosse \(40\) \(ville-biscarosse.fr\)](https://www.ville-biscarosse.fr/)

¹²⁸ Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, *Op. cit.*, p.16

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ [Lutte contre le recul du trait de côte : le fonds vert, un outil pour répondre au défi - Actualités - Les services de l'État en Seine-Maritime](#)

Le PPA est donc un outil utilisé par les communes afin de **concrétiser, faciliter et accélérer** des projets puisqu'il est à la croisée d'une dimension **contractuelle** avec un travail collectif pour faire émerger des financeurs potentiels et édifier la feuille de route du projet, d'une dimension **juridique** exorbitante du droit commun avec des outils d'intervention foncière, et d'une dimension **financière** avec des subventions¹³¹. L'ordonnance, faisant suite à la loi Climat et Résilience, a fait du PPA l'outil principal des opérations de recomposition des territoires, notamment en permettant des dérogations mesurées à la loi littoral¹³². Mais, nous pouvons nous demander s'il ne pourrait pas davantage s'inscrire dans la durée et élargir son champ d'application.

Cette première partie de notre travail s'est attachée à exposer la manière dont le législateur, dans le cadre de la loi Climat et Résilience et de l'ordonnance du 6 avril 2022, a imaginé des mécanismes facilitant une possible recomposition spatiale pour les collectivités littorales confrontées au recul du trait de côte, à travers **trois outils spécifiques en faveur de l'action foncière**. Le PPA, outil déjà existant, a été identifié comme mécanisme d'aménagement pertinent pour étudier les projets de recomposition spatiale. En revanche, les nouveaux outils que sont le DPRTC et le BRAEC ont été conçus spécialement pour gérer le phénomène d'érosion : le premier pour faciliter l'acquisition des biens menacés, et le second pour gérer du mieux possible l'enjeu temporel complexe lié au phénomène. Après cet exposé problématisé de la boîte à outils désormais à disposition des collectivités, et une photographie à date de ses premières mises en œuvre sur la façade atlantique¹³³, il nous semble important de nous positionner davantage du côté des collectivités et des utilisateurs/administrateurs de cette boîte à outils, publics ou privés, afin d'**appréhender aussi concrètement que possible la recomposition spatiale** sous différents aspects. La partie suivante de notre travail s'attache donc à identifier et expliciter les **freins** que les collectivités rencontrent pour l'utilisation des outils, et les **enjeux** auxquels elles ont à faire face en s'engageant dans une politique de gestion de leur trait de côte, et donc inévitablement de recomposition spatiale. **Si l'État dit le droit, le citoyen vit le droit**¹³⁴.

¹³¹ Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, *Op. cit.*, p.16

¹³² Ministère chargé du logement, février 2022, *Le projet partenarial d'aménagement : un contrat au bénéfice du projet*, Rapport de Célia Moinard

¹³³ Cf. Annexe 5 – Carte des stratégies locales sur la façade atlantique

¹³⁴ MIOSECC Alain, « Les littoraux français face aux changements climatiques », *Population & Avenir*, 2023/5 (n° 765), p. 4-7.

II Des enjeux considérables pour les parties prenantes et encore de nombreux freins à la mise en œuvre de la recomposition spatiale

Depuis son apparition dans le cadre de la SNGITC en 2012, la recomposition spatiale comme solution à l'érosion côtière, a fait un petit bout de chemin. Comme nous avons pu le voir dans la première partie de ce travail, le législateur lui a donné un cadre juridique à travers la loi Climat et Résilience, dans laquelle certains outils, pré-opérationnels et opérationnels, ont été proposés aux collectivités territoriales littorales pour mettre en œuvre un projet d'aménagement visant la recomposition spatiale. Ainsi, sur le papier tout semble en place pour passer à l'action, **mais qu'en est-il en réalité ?** La précédente partie nous a montré que les collectivités n'ont pas encore entamé la phase opérationnelle de la recomposition spatiale qui pourrait les amener à utiliser le BRAEC et le DPRTC¹³⁵. En effet, elle s' imagine à long terme et de manière globale sur le territoire. Les collectivités avancent pas à pas afin de construire un socle solide, correctement porté politiquement, financièrement, et socialement. Tous les territoires littoraux de la façade atlantique n'en sont pas au même stade. En Nouvelle-Aquitaine, des collectivités ont développé des stratégies locales depuis quelques années et en sont à des études concrètes du projet de recomposition spatiale¹³⁶, tels que Lacanau avec le projet « Ville océane 2050 ». En Pays de la Loire, la situation est différente puisque les stratégies locales sont seulement en cours de définition. Le rapport de la Cour des Comptes régionale de 2023 a mis en avant, dans ses recommandations, l'importance de leur constitution. Cette phase pré-opérationnelle prend du temps et montre les **enjeux** attachés à la recomposition spatiale, mais également les **freins** auxquels les collectivités littorales concernées sont confrontées. Ceux-ci ont notamment été mis en exergue dans les résultats de l'appel à projet de 2012. Nous avons donc trouvé pertinent, dans cette seconde partie, de les exposer afin de montrer les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre d'une recomposition spatiale. Nous nous sommes appuyés sur diverses publications institutionnelles, sur le colloque de l'OR2C de 2023 où divers intervenants ont pris la parole ce qui en fait une ressource riche, et sur un entretien réalisé avec un membre du GIP Littoral. Ces freins et enjeux sont présentés dans ce travail en quatre grandes thématiques que nous avons structurées au fil de nos recherches : administrative et juridique, économique et financière, spatio-temporelle, politique et citoyenne. Une telle

¹³⁵ Cf. Annexe 5 – Carte des stratégies locales sur la façade atlantique

¹³⁶ Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

structuration permet une bonne compréhension des limites du dispositif global actuellement en place, mais évidemment de nombreux liens existent entre les quatre thématiques.

II.1 Un cadre administratif et juridique mis à l'épreuve

La gestion du recul du trait de côte à travers la relocalisation suppose obligatoirement la constitution d'un **cadre juridique approprié et spécial**. Il fut posé par la loi Climat et Résilience de 2021 et l'ordonnance de 2022, soit tardivement par rapport aux premières dispositions relatives à la recomposition spatiale. En revanche, ce texte ne satisfait pas tout le monde. En effet, nous allons voir que, d'un point de vue juridique, les nouvelles **cartes** préconisées par le législateur présentent des failles pouvant amener au contentieux (II.1.1) et que les **outils** mis à disposition des collectivités territoriales ne sont pas sécurisants pour leurs utilisateurs (II.1.2). D'un point de vue administratif, nous verrons que **l'échelon de gouvernance** pour la gestion de l'érosion côtière reste encore à définir (II.1.3).

II.1.1 Une intégration délicate des nouvelles cartographies locales

Comme vu précédemment la loi Climat et Résilience de 2021 crée un nouveau régime juridique et administratif applicable au phénomène d'érosion côtière, en précisant différentes procédures à suivre. En particulier, elle instaure l'établissement de nouvelles cartes intégrant des **zonages à trente et cent ans**, ce qui apporte un horizon intermédiaire par rapport à la cartographie de l'érosion au sein des PPRL.

La cartographie de l'érosion côtière s'est faite via l'indicateur national du trait de côte, précédemment présenté, à partir de traces visibles, symbolisant le trait de côte sur des photos aériennes, telles que la végétation, le haut ou pied de la falaise, ou encore le sable mouillé, mais également en relevant les ouvrages non naturels longitudinaux (digues) et transversaux (épis). En revanche, celle-ci n'est pas simple et intègre une part d'incertitude, due à l'état des clichés utilisés et à l'interprétation de la limite du trait de côte par la personne qui les traite¹³⁷.

Attention, une cartographie nationale ne peut remplacer des études locales qui peuvent faire ressortir des résultats différents sur le court et moyen terme¹³⁸, puisqu'elle ne retranscrit pas les évolutions ponctuelles lors des tempêtes et utilise une simple ligne pour matérialiser cet espace mouvant et complexe¹³⁹.

Cette carte est réalisée afin de se rendre compte de l'évolution de cette limite. Mais pour avoir une idée des surfaces perdues, il faut admettre que ce qui a été calculé pour un profil

¹³⁷ <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1510.html>

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Cf. Annexe 1 – Etapes de réalisation de l'indicateur national et représentation cartographique

peut valoir sur les 200m le séparant d'un autre¹⁴⁰. Cela ajoute une nouvelle fois une certaine part d'incertitude à prendre en compte dans les résultats obtenus.

Nous savons désormais que déterminer et donc cartographier l'érosion côtière n'est pas chose facile, et que selon les références retenues, les résultats peuvent différer. La délimitation des zones à horizons trente et cent ans prend en compte l'élévation prévisible du niveau de la mer, ce qui n'était pas le cas pour les périmètres d'érosion identifiés dans les cartes des PPRL¹⁴¹. Ainsi, les zonages figurant sur les cartes de la loi Climat et Résilience ont pour but d'être plus performants et plus proches de la réalité, mais seront surtout différents, à savoir plus ou moins restrictifs que ceux contenus dans le PPRL¹⁴². Aussi, une fois les cartes mises à disposition du public, les zonages pourraient faire l'objet de **contentieux**, d'une part en **comparaison avec l'ancienne délimitation du PPRL** pour les communes peu enclines à réaliser ces cartes et à s'inscrire sur la liste du décret, et d'autre part **en comparaison avec d'autres communes** ayant élaboré leur carte mais ayant un zonage plus restrictif¹⁴³. Il est donc important que les collectivités se sentent en capacité de défendre ces zonages et de les expliquer à la population, qui pourrait ne pas comprendre les périmètres identifiés.

De plus, les ZERTC devront figurer au PLU ou PLU(i) et remplaceront les zonages des PPRL, lorsque l'érosion y figure. La **superposition de périmètres sensiblement différents**¹⁴⁴ peut entraîner des difficultés de lisibilité, avec pour potentielle conséquence la délivrance d'autorisations d'urbanisme dans une zone d'érosion par principe inconstructible, comme cela a été le cas au Pouliguen¹⁴⁵. Le préfet aura donc en charge d'abroger la(es) délimitation(s) correspondant au phénomène d'érosion, et figurant dans le PPRL. Mais la question se pose de savoir si le préfet a un **pouvoir d'appréciation** de ces différents zonages ou s'il doit **abroger systématiquement** ceux du PPRL. Selon le juriste Jean-François Struillou, le risque de contentieux existe mais serait faible puisque le juge administratif ne viendrait qu'entériner la délimitation¹⁴⁶, dans son rôle de contrôle de la légalité, sans s'immiscer dans des débats techniques et scientifiques. Ici, il sera aussi dans l'obligation de prendre en compte la difficile prédiction du phénomène. Les textes juridiques n'expriment

¹⁴⁰ <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1511.html>

¹⁴¹ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, *Op. cit.*, p.12

¹⁴² Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Cf. Annexe 9 – La superposition schématique du PPRL et des cartes issues de la loi Climat et Résilience

¹⁴⁵ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, *Op. cit.*, p.12

¹⁴⁶ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

pas la manière dont les zonages doivent être conçus, donc leur **censure interviendrait dans des cas extrêmes** où l'incohérence d'appréciation du zonage serait flagrante. Cette appréciation reste cependant encore à confirmer puisqu'aucune carte n'a encore été publiée. Qu'en est-il pour les nouveaux mécanismes ? Ont-ils été analysés sous tous les angles afin de garantir une sécurité juridique pour leurs utilisateurs ?

II.1.2 Une sécurité juridique insuffisante

Plusieurs communes manifestent ouvertement une certaine réticence à s'inscrire sur la liste fixée par décret, leur permettant d'accéder aux outils de la loi Climat et Résilience et de l'ordonnance qui l'a suivie, et donc aux nouvelles cartographies évoquées ci-avant ainsi qu'aux PPA, BRAEC et DPRTC. En effet, cette loi laisserait trop **d'interrogations et de possibilités de générer du contentieux**, notamment avec le DPRTC¹⁴⁷ qui suscite nombre de désaccords. C'est l'avis de l'avocate Johanna Leplanois qui craint que la **méthode d'estimation des biens** dans le cadre de ce nouveau droit de préemption ne soit pas en corrélation avec la réalité ; selon elle les propriétaires « *ne sont pas prêts à comprendre l'application d'un abattement et la différenciation de régime des biens* »¹⁴⁸. De plus, M. Struillou déplore l'absence d'un « droit de rétrocession » dans le cas où un bien « *n'est plus affecté à la destination prévue par la loi* », et d'un « *mécanisme de contrôle du suivi de l'affectation des biens acquis par préemption* », d'autant plus s'ils sont situés dans la zone exposée à trente et cent ans¹⁴⁹.

Quant aux collectivités, telle que celle du Pouliguen¹⁵⁰, elles regrettent la manière dont le **cadre législatif a été imposé, sans concertation**. Elles considèrent que ce nouveau régime présente un risque élevé de générer des contentieux, alors que la collectivité doit s'attacher à déployer une sécurité juridique pour ne pas se retrouver en conflit vis-à-vis de la population.

Ces collectivités identifiées comme vulnérables à l'érosion côtière mais non inscrites sur la liste du décret peuvent tout de même élaborer des cartes en interne, et attendent le nouveau cadrage national de la SNGITC.

¹⁴⁷ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁴⁸ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

¹⁴⁹ STRUILLON Jean-François, *Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021*, Revue de droit immobilier, Urbanisme - construction, 2021, pp.530

¹⁵⁰ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, *Op. cit.*, p.12

II.1.3 Une gouvernance à géométrie variable

Initialement, le risque naturel d'érosion côtière était appréhendé par l'État et ses services déconcentrés, notamment à travers le PPRL. Dorénavant, ce phénomène est considéré comme inéluctable, à prendre en compte dans les documents d'urbanisme, et sa gestion revient donc en grande partie aux **collectivités territoriales compétentes en la matière**. Par ailleurs, l'érosion côtière touche autant les pouvoirs publics que les propriétaires privés, soit une pluralité d'acteurs. Ainsi, la question se pose de **l'échelle à laquelle le phénomène doit être pris en compte et géré** pour que sa gouvernance soit adaptée à la diversité des acteurs concernés.

Tout d'abord, à l'échelle nationale, la gouvernance de l'érosion côtière fut tardive, en 2015 pour le premier comité, puis récemment en 2023 pour le **CNTC**.

Ensuite, à l'échelle régionale, la gouvernance du phénomène n'est pas uniforme et **dépend des territoires**. Elle est tout de même encouragée à être réalisée à une échelle « *dotée d'une capacité d'ingénierie* », en « *associant tous les niveaux territoriaux* »¹⁵¹. En Nouvelle-Aquitaine, le système est rodé depuis longtemps grâce au GIP Littoral. Dans les Pays de la Loire, il existe un comité régional de gestion durable du littoral qui accompagne les collectivités sur la gestion du trait de côte¹⁵², mais aucune stratégie régionale n'est pour l'heure formulée¹⁵³.

Et à l'échelle plus locale, qu'en est-il ? Dans ses recommandations, la SNGITC conseille d'instaurer des stratégies locales de gestion du trait de côte en cohérence avec les cellules hydrosédimentaires, ce que reprend la loi Climat et Résilience. En revanche, **aucun échelon administratif**, tel que la commune ou l'EPCI, **n'est clairement mentionné**, voire obligatoire, pour prendre en charge l'érosion côtière. La stratégie nationale et la loi identifient une délimitation naturelle pour la prise en compte du phénomène, la **cellule hydrosédimentaire**, qui ne tient pas compte des découpages administratifs. En 2018, à la suite des lois de décentralisation¹⁵⁴, le législateur désigne l'échelle intercommunale comme compétente pour la « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (GeMAPI), définie à l'article L.211-7 du CE. La gestion du trait de côte **n'apparaît pas**

¹⁵¹ BOUSSETON Maire-Luce, LANDEL Jean-François, LECLERC Boris, TANDONNET Maxime, novembre 2023, *Financement des conséquences du recul du trait de côte : comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?*, Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et Inspection générale de l'administration (IGA)

¹⁵² Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁵³ Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire, mai 2024, *La gestion du trait de côte dans les Pays de la Loire : mieux anticiper les risques et renforcer les stratégies*, Rapport thématique régional

¹⁵⁴ Loi n°2014-58 dite « MAPTAM » de 2014 et loi n°2015-991 dite « NOTRe » de 2015

directement comme un volet de la compétence GeMAPI. Mais en réponse à une question de Pascale Got, la Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie indique que dans la compétence « *défense contre les inondations et contre la mer* »¹⁵⁵ de la GeMAPI, il doit être intégré « *les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes* » qu'il s'agisse d'une gestion « *souple* » ou « *dure* »¹⁵⁶. L'intégration de la thématique érosion dans les compétences d'un EPCI n'a pas été affirmée par le juge administratif et est donc considérée comme facultative¹⁵⁷. L'intercommunalité doit de ce fait « *apprécier au travers d'une analyse du fonctionnement de son territoire, et au regard des enjeux présents, la nécessité ou la pertinence de mener des actions Gemapi en lien avec le trait de côte* »¹⁵⁸. Dans son rapport de 2024, la Cour des Comptes considère comme une « *évolution nécessaire* »¹⁵⁹ d'intégrer à la GeMAPI la gestion du trait de côte pour en faire une compétence obligatoire.

S'agissant plus spécifiquement de la recomposition spatiale, qu'en est-il ? Qui doit l'élaborer ? Celle-ci relève manifestement de l'aménagement du territoire, une compétence initialement détenue par les communes, à l'image de l'élaboration du PLU. Mais depuis la loi du 24 mars 2014 dite « ALUR »¹⁶⁰, les compétences Aménagement et/ou Urbanisme peuvent être transférées à un EPCI, le PLU devenant alors un PLU(i). Certaines communes ont fait le choix de ne pas transférer ces compétences, considérées comme essentielles à l'échelle communale, et devant être traitées au plus proche de la population afin d'avoir une vision non déconnectée de la réalité. C'est le cas par exemple des communes membres de la Communauté d'agglomération Cap Atlantique¹⁶¹. Reste que le **périmètre le plus cohérent pour la gestion du trait de côte apparaît tout de même être l'échelon intercommunal** qui se rapproche d'une logique hydrosédimentaire et peut permettre de mobiliser davantage de moyens qu'une commune seule. De plus, l'échelle intercommunale est plus propice à d'éventuelles collaborations comme c'est le cas entre les communautés d'agglomération de Cap Atlantique et de la CARENE en Pays de la Loire¹⁶², afin que la gouvernance de gestion du phénomène mise en place soit la plus proche des périmètres de cellules hydrosédimentaires.

¹⁵⁵ Article L.211-7 Code de l'environnement

¹⁵⁶ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-91281QE.htm>

¹⁵⁷ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁵⁸ CEREMA, 2023, *GEMAPI et gestion du trait de côte*, Environnement et Risques, Fiche technique n°2, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

¹⁵⁹ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁶⁰ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014, pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite « ALUR »

¹⁶¹ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, *Op. cit.*, p.12

¹⁶² Cf. Annexe 5 – Cartes des stratégies locales de la façade atlantique

Comment la gestion de l'érosion côtière est-elle traitée au sein de la CARENE et de Cap Atlantique ?

Les agglomérations de la CARENE et de Cap Atlantique détiennent 120km de côtes (de l'Estuaire de la Vilaine à l'Estuaire de la Loire), représentant 70% du littoral de la Loire Atlantique (44)¹⁶³. L'érosion côtière est donc un phénomène qui est les touche de plein fouet. D'ailleurs, Cap Atlantique a élaboré un « projet de territoire 2030 » au sein duquel une orientation fondamentale est portée sur l'adaptation de l'aménagement du territoire et des logements face au changement climatique¹⁶⁴, ce qui prouve sa volonté d'action quant aux biens menacés par le recul du trait de côte.

Elles se sont rassemblées afin de traiter la problématique de l'érosion côtière. Le but étant d'élaborer une **stratégie locale de gestion du trait de côte (SLGTC) partagée** et de réaliser un plan de travaux pluriannuel concret, adapté aux secteurs concernés par le recul du trait de côte¹⁶⁵. La gouvernance est établie à travers deux comités, l'un « de pilotage » rassemblant des élus des deux intercommunalités et des spécialistes, et l'autre « de partenaire » réunissant les représentants des communes des deux agglomérations, l'État, des acteurs du monde scientifique, économique et associatif¹⁶⁶. La stratégie locale contient trois objectifs : l'amélioration « *de la connaissance du risque* », la « *définition d'orientations stratégiques et de modes de gestion du trait de côte* », et en lien avec le précédent, l'élaboration d'un programme d'actions¹⁶⁷.

De plus, quatre sites d'expérimentation ont été identifiés¹⁶⁸, où un travail plus pointu sera réalisé : l'Anse de Bayaden (Piriac-sur-Mer), la Côte Sauvage (Le Pouliguen), la plage de la Bonne Source (Pornichet) et le Grand Traict – Saint Eugène (Saint-Nazaire).

Aucun document n'a encore été mis à disposition du public concernant cette stratégie mais il sera intéressant de suivre l'avancée de ce projet¹⁶⁹.

La recomposition spatiale est un projet d'aménagement, d'envergure territoriale, touchant de multiples thématiques (l'aménagement du territoire, le tourisme, la mobilité, les réseaux publics, ...) mais surtout **nécessitant de mobiliser des fonds importants**. C'est ce que nous allons traiter dans le paragraphe suivant.

¹⁶³ <https://www.cap-atlantique.fr/informations-transversales/actualites/comite-partenaires-du-trait-de-cote-19249>

¹⁶⁴ <https://www.cap-atlantique.fr/linstitution/definition-des-politiques-publiques/projet-de-territoire-2030>

¹⁶⁵ <https://www.cap-atlantique.fr/informations-transversales/actualites/comite-partenaires-du-trait-de-cote-19249>

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁶⁸ <https://www.cap-atlantique.fr/informations-transversales/actualites/comite-partenaires-du-trait-de-cote-19249>

¹⁶⁹ Cf. Annexe 8 – Cartographie du périmètre de la SLGTC Cap Atlantique/CARENE

II.2 Une charge financière et économique colossale

En 2014, les habitants de l'immeuble « Le Signal » situé à Soulac-sur-Mer, ont dû être expropriés par un arrêté de péril puisque l'érosion côtière devenait trop importante et menaçait ce bien¹⁷⁰. Cette situation a mis en évidence les problématiques que soulève l'érosion vis-à-vis des biens menacés, et l'absence de dispositif(s) mobilisable(s) lorsque le recul prend trop d'ampleur et vient mettre en cause la sécurité des personnes. Après des années de lutte, les copropriétaires de cet immeuble ont obtenu un droit d'indemnisation à hauteur de 70% de la valeur vénale de leur bien¹⁷¹. Le phénomène d'érosion n'étant pas un risque éligible au Fonds Barnier, le rachat de l'immeuble au prix du marché fut refusé, mais un dédommagement exceptionnel a été autorisé compte tenu du fait que l'État portait, en tant que signataire du permis de construire de cet immeuble dans le cadre de la MIACA, une part de responsabilité dans l'existence du bien à cet endroit menacé¹⁷². Cet exemple met bien en exergue la **problématique financière attachée aux conséquences de l'érosion**, dont la recomposition spatiale. Tous les acteurs, et surtout les élus du littoral, en première ligne pour la gestion de l'érosion côtière et donc de la recomposition spatiale, attendaient des réponses/pistes de financement¹⁷³ à travers la loi Climat et Résilience, mais il n'en fut rien. Ainsi, les collectivités territoriales se trouvent aujourd'hui face à des difficultés financières, dues notamment au **coût** des biens vulnérables à l'érosion côtière (II.2.1), **sans accompagnement** du niveau *supra* (II.2.2). Cette problématique financière, pour laquelle quelques pistes de **solutions** émergent (II.2.3), est d'autant plus impactante qu'elle est le principal frein pour inscrire la recomposition spatiale dans une perspective opérationnelle¹⁷⁴.

II.2.1 Un coût très élevé des biens menacés par l'érosion côtière

Pour qu'un projet de recomposition spatiale voit le jour, il faut que les communes lui trouvent un avantage du point de vue financier, et qu'il soit compatible avec leurs capacités budgétaires, souvent contraintes. Or, le **coût des biens privés menacés apparaît colossal**, surtout en considérant que, sans intervention publique ou privée, ces biens tomberont à la mer et appartiendront au Domaine Public Maritime Naturel (DPMN). Nous comprenons qu'il

¹⁷⁰ <https://www.sudouest.fr/environnement/erosion/immeuble-signal/l-immeuble-le-signal-symbole-de-l-erosion-cotiere-va-etre-detruit-a-soulac-sur-mer-son-histoire-en-vingt-photos-13918082.php>

¹⁷¹ <https://www.sudouest.fr/gironde/soulac-sur-mer/a-soulac-l-indemnisation-des-coproprietaires-du-signal-va-commencer-2627561.php>

¹⁷² <https://www.sudouest.fr/gironde/soulac-sur-mer/a-soulac-l-indemnisation-des-coproprietaires-du-signal-va-commencer-2627561.php>

¹⁷³ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

¹⁷⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, *Op. cit.*, p.10

puisse être un frein principal à la mise en place d'un projet de recomposition spatiale par les collectivités¹⁷⁵ et que ces dernières, avant de s'engager dans une telle opération, commencent par faire une **analyse coût/bénéfices qui les aide à choisir leur mode d'action.**

Une Analyse Coût/Bénéfice (ACB) vise à « identifier et quantifier les conséquences positives (bénéfices) et négatives (coûts) d'une décision, puis à les exprimer en une unité commune permettant la comparaison : l'unité monétaire »¹⁷⁶. Cet outil aide à la décision afin de mener les actions « dont les bénéfices sont supérieurs aux coûts »¹⁷⁷. Elle s'établit en sept grandes étapes : la détermination du périmètre d'étude, la définition des aléas et des enjeux, l'évaluation des bénéfices et des coûts, la prise en compte des incertitudes et les résultats¹⁷⁸.

Concernant le projet d'aménagement de recomposition spatiale, le programme n°2 de 2017-2019 de la SNGITC recommande de « justifier les choix opérationnels de gestion du trait de côte sur la base d'une évaluation globale des impacts (économique, sociale et environnementale) »¹⁷⁹. Ainsi, il est judicieux de la part des communes de mener une ACB, pour décider de la mise en place ou non, d'une recomposition spatiale.

Par exemple, en 2019, cette analyse a été faite au niveau des Becs et des Mouettes sur la commune de Saint-Hilaire-de-Riez.¹⁸⁰



*Les Becs et les Mouettes à Saint-Hilaire-de-Riez.*¹⁸¹

Ces deux résidences d'habitation sont situées dans la zone exposée à l'érosion à l'horizon 2100 du PPRL du Pays de Mont. Elles sont comparées à la situation de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer. À terme, la relocalisation semble obligatoire d'autant que les épis et enrochements installés devant ces deux sites ont des effets négatifs accentuant l'érosion.

¹⁷⁵ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

¹⁷⁶ MEUNIER Valérie, 2009, Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique, n°2009-06 des Cahiers de la Sécurité Industrielles, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN2100-3874)

¹⁷⁷ TREICH Nicolas, Laboratoire d'Economie des Ressources Naturelle - Institut pour une Culture de la Sécurité Industrielle (LERNA-ICSI), décembre 2005, *L'analyse Coût-Bénéfice de la Prévention des Risques*, Version Préliminaire, Université de Toulouse

¹⁷⁸ Comité de rédacteurs coordonné par le Centre Européen de Prévention des Risques Inondations (CEPRI), décembre 2010, *Analyse coût bénéfice*, Annexes techniques

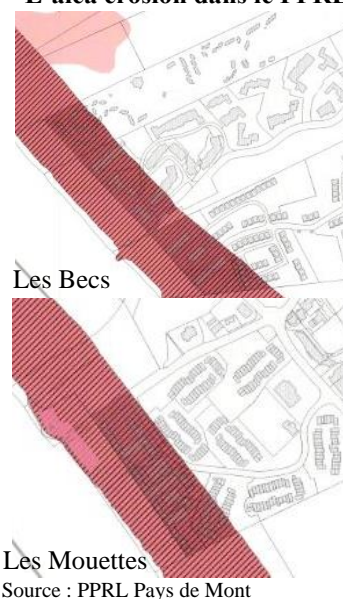
¹⁷⁹ Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, *Op. cit.*, p.14

¹⁸⁰ Tableau n°10 p.74 du Rapport de la CRC Pays de la Loire sur le Pays de Saint Gilles Croix de Vie

¹⁸¹ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, décembre 2023, *Pays de Saint Gilles Croix de Vie agglomération – commune de Saint-Hilaire-de-Riez – La gestion du trait de côte*, Rapport d'observations définitives et ses réponses

L'étude de l'achat des logements et de la renaturation des terrains, révèle un coût élevé, à hauteur de 16 millions d'euros « *difficilement supportable par la collectivité seule* ». Le principe était qu'après l'achat des biens, la puissance publique les mette en location pendant la pleine saison touristique, sans utilisation du BRAEC inexistant en 2019. Ce scénario s'apparentait à un projet de recomposition spatiale, hormis qu'à terme les biens étaient démolis sans relocalisation des personnes par manque de foncier disponible. Cette non-relocalisation constituait une perte de recettes fiscales (taxe d'habitation et taxe foncière) pour la commune, en sus du coût de l'opération d'acquisition/renaturation. Aujourd'hui la commune ne fait pas partie de la liste fixée par décret permettant d'accéder aux outils de maîtrise foncière¹⁸².

L'aléa érosion dans le PPRL



Parallèlement, la gestion dure restait nettement moins coûteuse (6,4 millions d'euros) ce qui a décidé certaines communes à garder ce mode de gestion de l'érosion côtière¹⁸³.

Pendant longtemps, la **gestion dure**, c'est-à-dire la lutte à tout prix contre les phénomènes naturels par la réalisation d'ouvrages de protection (digues, enrochements, ...), a été le **mode d'action privilégié**, mais aujourd'hui il apparaît dépassé¹⁸⁴. Malgré cela, certaines communes font le **choix de continuer de le mettre en œuvre**, soit comme mesure d'urgence pour disposer d'un délai de réflexion supplémentaire, soit comme solution palliative à la recomposition spatiale quand son coût estimé est très élevé. Cette gestion dure est actuellement traduite à travers les PAPI dont l'axe n°7 relatif à « la gestion des ouvrages de protection hydrauliques » est le plus doté d'un point de vue financier. À titre d'exemple, le PAPI Bassin du Lay Aval octroie 29 979 507 euros HT, soit près de 86%, au titre de cet axe sur un budget global avoisinant les 35 000 000 HT¹⁸⁵.

La Nouvelle-Aquitaine : une position différente des acteurs vis-à-vis de la gestion dure

Le projet « ville océane 2050 » de Lacanau est établi sur deux temporalités. Dans un premier temps, il a été choisi de restaurer la digue pour maintenir les enjeux du front de mer, et dans un second temps, à un horizon plus lointain, de mettre en place une recomposition spatiale, si les études apparaissent concluantes¹⁸⁶.

Mais, depuis l'annonce de la non-pérennité des infrastructures de maintien du recul du trait de côte, les financements pour de tels ouvrages sont moindres. En effet, le Conseil

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, *Op. cit.*, p.12

¹⁸⁵ <http://www.bassindulay.fr/papi-lay.htm>

¹⁸⁶ Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

Régional de Nouvelle-Aquitaine a décidé de « *ne plus financer de nouveaux ouvrages de maintien du trait de côte* »¹⁸⁷.

Lacanau se retrouve elle aussi confrontée à la problématique du coût des biens puisque la valeur de ceux menacés situés sur son front de mer est d'environ 300 millions d'euros, une somme astronomique, qui ne peut pas être supportée par la seule collectivité et qui met à mal la solution de recomposition spatiale¹⁸⁸.

La communauté de communes Médoc-Atlantique affirme clairement que les collectivités « *feront le choix rationnel de la lutte active dure dès lors que son coût reste largement inférieur à la valeur des actifs protégés et productifs de revenus pour le territoire* »¹⁸⁹.

Le constat est le même lorsque la « *Valeur Actuelle Nette (VAN) des projets de relocalisation [est comparée] à celle d'un projet de lutte active* »¹⁹⁰.

Cette posture des collectivités tombe sous le sens bien que le principe de la mobilité naturelle du trait de côte a été affirmé par l'État dans le programme n°1 de la SNGITC (2012-2015) : « *le trait de côte est naturellement mobile : il ne peut pas et ne doit pas être fixé partout* »¹⁹¹. Par ailleurs il importe aussi de veiller à ce que le choix de gestion fait par la collectivité entre une protection du trait de côte ou une relocalisation, **ne vienne pas créer une inégalité socio-économique** en protégeant « *les biens de grande valeur* » et en relocalisant « *les biens de valeur plus faible* »¹⁹², qui plus est s'il s'agit d'investir des fonds publics pour réaliser des ouvrages de protection d'intérêt général.

Ces deux exemples prouvent l'importance de prendre en compte et de traiter la problématique financière pour que les collectivités puissent se projeter dans la solution coûteuse qu'est la recomposition spatiale.

II.2.2 Un sentiment de solitude de l'échelon local

Certains territoires réalisent des études visant à une recomposition spatiale comme solution de gestion de l'érosion côtière, ce qui a un coût. Aujourd'hui, elles sont nombreuses à être réalisées dans le cadre d'appels à projet ou d'AMI, deux processus que nous avons évoqués précédemment. Ce sont de bonnes initiatives qui permettent aux collectivités d'obtenir des subventions et *in fine*, de choisir le scénario de gestion du trait de côte qu'elles souhaitent. En revanche, ce ne sont **que certaines actions bien identifiées**, telles que la mise

¹⁸⁷ MADELENAT Jill, *Op. cit.*, p.9

¹⁸⁸ Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

¹⁸⁹ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁹⁰ MADELENAT Jill, *Op. cit.*, p.9

¹⁹¹ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, *Op. cit.*, p.11

¹⁹² MADELENAT Jill, *Op. cit.*, p.9

en place des cartes de la loi Climat et Résilience, qui sont **éligibles aux subventions**. De plus, comme nous l'a confié un agent du GIP Littoral¹⁹³, ce sont des **actions « one shot »** avec des fonds débloqués sur un temps restreint et qui ne permettent aucune vision à long terme.

Sur le plan financier, le retour des collectivités territoriales sur la loi Climat et Résilience et l'ordonnance n'est **pas très positif**¹⁹⁴. Au départ, elles apparaissent **frileuses à l'idée de s'inscrire sur la liste** du décret, bien que certaines aient été identifiées comme très vulnérables à l'érosion côtière. En effet, elles ne voient pas d'un très bon œil le fait que l'État leur ait transmis la compétence de gestion du recul du trait de côte sans avoir préalablement défini un appui ou un soutien financier de la part d'un échelon administratif supérieur¹⁹⁵. Yannick Moreau, maire des Sables d'Olonne et président de l'ANEL, partage ce sentiment de ne pas être accompagné : « *on nous demande de signer un chèque en blanc, d'endosser les responsabilités de gestion du trait de côte et d'assumer seuls la charge financière* »¹⁹⁶. Or, les communes non-inscrites n'ont pas accès aux mécanismes proposés par le législateur, censés faciliter la mise en place de la recomposition spatiale.

Cette problématique financière est **à corrélérer avec l'absence de choix clair de l'échelle administrative à laquelle doit être supportée la compétence** de gestion du recul du trait de côte. L'échelon communal est celui où seront réalisées des opérations d'urgence lorsque le phénomène ne sera pas géré assez tôt, avec par exemple la prise d'arrêté de péril par le maire dans le cadre de son pouvoir de police. Il y a donc une certaine **responsabilité** qui relève de la commune. De plus, la commune apparait, dans le cas présent comme le **parent-pauvre des échelons administratifs** et est logiquement en difficulté pour supporter les coûts d'une recomposition spatiale, d'autant que ses compétences en ingénierie sont souvent limitées. Sur le plan financier l'échelon intercommunal apparait plus adapté, mais reste néanmoins en difficulté financière pour assumer de tels projets. Quel que soit la collectivité en responsabilité, l'enjeu financier est donc prégnant, et justifie de se questionner sur les réponses qui pourraient y être apportées.

¹⁹³ Entretien 16 mars 2024 avec Gaël Perrochon

¹⁹⁴ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ [Rejet du recours formé par l'ANEL et l'AMF contre l'ordonnance du 6 avril 2022 relative au recul du trait de côte : R.A.S. selon le Conseil d'Etat \(eurojuris.fr\)](#)

II.2.3 De possibles pistes de solution pour traiter l'enjeu financier

Comment envisager une solution financière à la recomposition spatiale ? La question est centrale, et nos recherches laissent à penser que **quelques pistes de solution commencent à se dessiner**.

Tout d'abord, le littoral est connu pour sa forte attractivité mais aussi pour la part de résidences secondaires qui s'y trouvent. La plupart du temps les études réalisées **ne différencient pas les résidences principales des résidences secondaires**, alors que la disparition des premières aura un impact socio-économique plus conséquent¹⁹⁷ même si le parc de résidences secondaires pèse dans l'économie locale. Il serait alors judicieux de penser le **rachat des biens menacés par étapes**, en différenciant ces biens par nature, à savoir dans un premier temps les résidences principales les plus exposées, puis celles qui le sont moins, et dans un second temps les résidences secondaires selon la disponibilité budgétaire de la commune. De plus, il est possible d'envisager une **différenciation de l'indemnisation** qui pourrait être minorée pour les résidences secondaires¹⁹⁸.

Ensuite, il est ressorti de nos recherches que les **taxes existantes** pourraient être une piste de ressource financière, au vu de l'évolution considérée comme lente de l'érosion côtière. Parmi celles-ci, la **taxe GeMAPI** pourrait être sollicitée, une fois confirmée l'intégration de l'érosion côtière dans son champ d'application. Actuellement plafonnée à 40 euros par habitant, elle pourrait connaître un **déplafonnement**, et donc une augmentation de son montant au vu des nombreuses missions prises en compte. Cette piste n'a pas encore été envisagée par les décideurs, mais selon le rapport de l'IGEDD-IGA¹⁹⁹, elle est à explorer même si les fonds apportés ne seront pas extravagants. D'autres y sont défavorables à l'image de l'AMF et l'ANEL qui ne conçoivent pas qu'une politique relevant de la solidarité nationale, telle que la recomposition spatiale résultant de l'érosion côtière, soit financée via la taxe GeMAPI²⁰⁰. Par déduction, les deux associations s'opposent à ce que la gestion du phénomène érosion soit intégrée dans la compétence GeMAPI obligatoire.

La seconde piste vise **l'augmentation du plafond de prélèvement de la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE)** au profit des EPF²⁰¹, pour une vision à plus long terme dans un projet

¹⁹⁷ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

¹⁹⁸ REY-VALETTE Hélène, LAMBERT Marie-Laure, VIANEY Gisèle *et al.*, « Acceptabilité des relocalisations des biens face à l'élévation du niveau de la mer : perceptions de nouveaux dispositifs de gouvernance du foncier », *Géographie, économie, société*, 2018/3 (Vol. 20), p. 359-379.

¹⁹⁹ BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

²⁰⁰ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

²⁰¹ Article 1607 bis, Code général des impôts

de recomposition spatiale. Cette évolution permettrait de prévoir la relocalisation des biens et des personnes à travers les acquisitions foncières rétro-littorales²⁰².

La troisième piste serait liée à la **fiscalité locale**, mais encore une fois les avis divergent, notamment au regard du risque d'effets négatifs vis-à-vis de la population. Celle-ci doit être étudiée « *en termes d'équité entre populations* »²⁰³.

En parallèle, le caractère exceptionnel du phénomène littoral de l'érosion pousse de nombreux acteurs à penser qu'une **solidarité nationale** serait nécessaire et qu'il faudrait **créer un nouveau fonds spécifique**. Cela a été demandé en 2022 par l'actuelle présidente du CNTC, Sophie Panonacle, adopté par l'Assemblée Nationale mais non retenu par le gouvernement dans le cadre de l'application du 49.3²⁰⁴. Plusieurs propositions ont été faites quant à la manière dont ce fonds doit être alimenté. Par exemple, l'ANEL et l'AMF proposent la création d'un « fonds national pérenne » à l'image du Fonds Barnier, alimenté par « *la participation des usagers du bord de mer* », et « *une part de la taxe éolienne en mer en zone économique exclusive* »²⁰⁵. La Cour des Comptes expose le fait qu'il y a eu une proposition pour un nouveau fonds en 2019, nourri par « *le produit d'une augmentation de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux [...] ou d'un prélèvement sur les recettes de fonctionnement des communes et EPCI côtiers* »²⁰⁶. L'IGEDD-IGA ne propose pas obligatoirement de créer un nouveau fonds, mais de pouvoir **s'appuyer sur un existant**, relatif au « *financement des acquisitions amiables de biens sinistrés* »²⁰⁷, avec l'objectif de réévaluer son montant passant de 240 000 à 300 000 euros²⁰⁸.

Pour finir, certains s'attachent à dire que l'intervention de ces mécanismes de solidarité nationale doit être « *sélective* »²⁰⁹. Celle à l'encontre des résidences secondaires menacées interroge car elle contribue à l'« *intérêt, circonscrit et saisonnier, de leurs propriétaires* »²¹⁰. D'autres sont plus extrêmes et pensent qu'il ne faut pas compter sur la solidarité nationale mais qu'il faut trouver des **solutions à l'intérieur du projet** de recomposition spatiale. Selon David Nazarenko, « *pour financer des investissements coûteux quand on n'a pas assez d'argent public, il faut inventer le modèle économique qui permette de trouver les ressources*

²⁰² BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

²⁰³ REY-VALETTE Hélène, *Op. cit.*, p.47

²⁰⁴ BAWEDIN Vincent, *Op. cit.*, p.33

²⁰⁵ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Article D.561-12-1, Code de l'environnement

²⁰⁸ BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Chambre régionale des Comptes Pays de la Loire, décembre 2023, *Pays de Saint Gilles Croix de Vie agglomération – commune de Saint-Hilaire-de-Riez – La gestion du trait de côte*, Rapport d'observations définitives et ses réponses

à l'intérieur du projet lui-même, ou, au moins, de les approcher pour limiter la part de financements publics » et il rajoute que « pour cela, il faut bien sûr un projet de long terme »²¹¹, ce que nous avons avec la recomposition spatiale.

Une enquête menée sur l'acceptabilité d'une relocalisation des biens à Hyères-les-Palmiers révèle que les administrateurs sont « favorables à un financement public national [à hauteur de] 64%, régional ou départemental [de] 20% de la relocalisation [et que] seuls 3% optent pour des taxes locales »²¹².

Face à l'impasse financière actuelle qui touche l'ensemble des projets de recomposition spatiale, et freine clairement leur mise en œuvre opérationnelle, les collectivités sont dans l'attente de la publication des dispositions relatives au financement de la recomposition spatiale. Celles-ci devraient être consultables dans quelques mois, accompagnées du nouveau programme de la SNGITC. Elles ouvriront peut-être de nouvelles perspectives opérationnelles pour la recomposition sur certains territoires, si tant est que les dimensions spatiale et temporelle attachées au sujet aient pu être traitées parallèlement.

²¹¹ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, *Op. cit.*, p.10

²¹² REY-VALETTE Hélène, *Op. cit.*, p.47

II.3 Un cadre spatio-temporel incertain

La recomposition spatiale s'effectue en deux temps : le premier concerne l'achat par la collectivité territoriales des biens menacés, qui pourront se voir occupés temporairement avant une démolition lorsque la vulnérabilité face à l'érosion devient trop importante, et le second concerne la relocalisation des propriétaires des biens menacés.

Il en ressort un double enjeu : temporel tout d'abord puisque le projet de recomposition spatiale **s'inscrit dans un temps long** auquel seront forcément corrélés **des pas de temps intermédiaires**, et également spatial puisque le projet doit aussi s'inscrire dans **un territoire plus ou moins vaste** en fonction des choix politiques opérés. Nous avons vu que la loi Climat et Résilience et l'ordonnance ont tenté de gérer ces deux aspects à la fois grâce au BRAEC, qui permet de faire le lien entre les différents horizons temporels et les cartes locales spatialisant le phénomène, et au PPA permettant de déroger à certaines règles de la loi littorale pour faciliter la relocalisation des biens et des personnes. Mais nous allons voir qu'en dépit de l'existence de ces deux outils les collectivités territoriales font face à diverses problématiques. Sur le plan spatial, elles relèvent de la **cartographie** de l'érosion côtière et du **foncier disponible** pour la relocalisation des biens (II.3.1) et sur le plan temporel, les difficultés relèvent des divers pas de **temps à entremêler** (II.3.2).

II.3.1 Une dimension spatiale essentielle mais fortement contrainte

Dans un premier temps, pour connaître l'ampleur de l'érosion côtière sur les biens et les personnes, il a fallu **la cartographier et la projeter dans le futur**. Certains paramètres paraissent incontournables : les tendances historiques, le recul évènementiel dû par exemple aux tempêtes et l'élévation du niveau de la mer. Cependant, de manière générale, il existe **différentes méthodes de cartographie** et chaque établissement missionné pour élaborer ces cartes décide de celle employée. Selon Martin Juigné, il existe deux modèles, un plus ancien qui aurait tendance à surestimer le phénomène ce qui n'est avantageux ni pour les propriétaires privés, ni pour les collectivités, et un plus récent. L'élaboration de la cartographie **cherche à minimiser les incertitudes**, qui fragilisent le projet de recomposition, afin d'avoir des données fiables. Ainsi, la méthode récente est plus appropriée mais il existe d'autres voies pour concevoir des cartes au plus proche de la réalité. En termes de représentation cartographique, il pourrait être judicieux d'indiquer l'élévation du niveau de la mer avec une fourchette haute/basse, de faire figurer l'aléa à plus court terme, et d'être transparent quant à la part d'incertitude du rendu. Ces figurations peuvent se faire par une mention dans la légende et une intégration dans les ZERTC à travers différentes bandes de couleur plus ou moins dense,

selon l'exposition des biens au recul du trait de côte. Quant à l'actualisation des cartographies, elle sera toujours d'une grande aide au vu de l'évolution des connaissances sur le phénomène d'érosion. Plus les données sont récentes, plus les résultats sont fiables. La **diminution des incertitudes** augmente la fiabilité des différents scénarii étudiés puisque les cartes spatialisent le phénomène. L'enjeu de ces cartes est conséquent car comme nous l'avons vu dans la partie II.1, elles déterminent quels biens seront définitivement inconstructibles et exposent les collectivités vis-à-vis des propriétaires. Il reste ensuite à identifier l'espace de relocalisation.

Dans un second temps, une fois que la cartographie de l'érosion côtière est établie et que les biens vulnérables sont identifiés, il faut **trouver les espaces propices à leur relocalisation**. La question de la relocalisation induit forcément celle des biens disponibles en retrait du littoral, pouvant accueillir les personnes victimes du recul du trait de côte.

En premier lieu, les collectivités expriment leur **difficulté à trouver du foncier disponible**. L'ordonnance du 6 avril 2022 tente de simplifier leur action en modifiant l'article L.221-1 du CU relatif aux réserves foncières. En effet, désormais ce périmètre est utilisable « *en vue de prévenir les conséquences du recul du trait de côte* »²¹³, et doit figurer dans le PLU/PLU(i). Les EPF, qui ont pour vocation d'acquérir le sol en vue de son aménagement, apparaissent comme un soutien pour les collectivités, notamment en matière d'ingénierie. D'ailleurs l'article 245 de la loi Climat et Résilience élargit les compétences de ces établissements. Thomas Welsch, membre de l'EPF Vendée, confie qu'il existe du foncier mobilisable et disponible, tel que les dents creuses ou les espaces vacants généralement situés en rétro-littoral, mais qu'il est **difficile à libérer**, notamment du fait de son coût²¹⁴. Il peut également l'être du fait des **différents zonages qui se superposent** sur un même espace dans une « *logique en silo* », c'est-à-dire que l'accumulation des « *contraintes règlementaires, autonomes pour chacun des risques, aboutit alors parfois à une situation d'impossibilité d'action sans risque* »²¹⁵.

En second lieu, pour les propriétaires privés, avoir un bien en bord de mer est souvent synonyme de vue dégagée sur l'océan, d'aménités paysagères et de proximité au littoral et à la plage. Les **critères de relocalisation** sont un aspect que les collectivités n'évoquent pas encore, mais c'est évidemment un élément important pour les acteurs privés. Identifier le foncier disponible est complexe pour les collectivités, alors identifier un foncier attractif pour

²¹³ Article L.221-1, Code de l'urbanisme

²¹⁴ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²¹⁵ BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

les propriétaires délocalisés devient souvent illusoire, d'autant que la définition du « bon endroit » diffère selon les personnes. La perte d'aménités paysagères et environnementales est une dimension incontournable des opérations de recomposition spatiale²¹⁶, qui reste cependant encore peu traitée.

Afin de pallier ce frein spatial, une solution peut être envisagée : la **solidarité entre collectivités territoriales** dans un projet de recomposition spatiale. L'OR2C a proposé une étude expérimentale sur les littoraux des Pays de la Loire concernant la faisabilité d'une relocalisation. La commune de la Tranche-sur-Mer qui a un territoire bâti discontinu, a été plus particulièrement analysée et quatre scénarii en sont ressortis, dont trois faisant appel à la solidarité à différentes échelles²¹⁷. Le premier propose une **relocalisation dans les deux communes littorales limitrophes**, scénario envisageable seulement si celles-ci détiennent des espaces disponibles et ne sont pas elles-mêmes touchées par des problématiques similaires. L'étude précise tout de même qu'une telle hypothèse pourrait créer des « *tensions entre les deux territoires avec une perte de recettes locales liées aux impôts fonciers* »²¹⁸. Le scénario suivant s'effectue **à l'échelle de l'EPCI** en envisageant une relocalisation dans les communes rétro-littorales, malgré une perte d'aménités, permettant une répartition de la population entre différentes communes. La Tranche-sur-Mer fait partie de l'EPCI « Sud Vendée Littoral » qui comptabilise 684 ha de zone à urbaniser, ce qui permettrait la relocalisation²¹⁹. Le dernier scénario est pensé à travers une **solidarité entre les EPCI** puisque la relocalisation s'effectuerait sur le territoire de l'EPCI limitrophe. Cette étude a donc été pensée dans une complète solidarité entre les différents échelons administratifs mais dans tous les cas, il convient d'être vigilant sur l'augmentation démographique dans certains secteurs, qui peut vite se révéler contre-productif.

Cartographie du foncier menacé, disponibilité du sol pour la relocalisation à l'échelle communale ou intercommunale, la composante spatiale est bien au cœur de toute stratégie de recomposition. Qu'en sera-t-il alors si les collectivités ne parviennent pas à dégager suffisamment de foncier pour relocaliser en zone rétro-littorale ? Sur quelle profondeur de

²¹⁶ MADELENAT Jill, *Op. cit.*, p.9

²¹⁷ CHADENAS Céline, CHOTARD Manon, NAVAROO Oscar, ROBIN Marc, 2021, *De la relocalisation à la recomposition territoriale : adapter l'approche aux risques côtiers*, Bulletin de l'association de géographes français 98-3/4

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

territoire rétro-littoral est-il possible de travailler au regard de la perte d'aménités ? Une proposition de relocalisation formulée par une collectivité pourra-t-elle être refusée par les propriétaires privés concernés ? Les caractéristiques de l'espace de relocalisation devront-elles influencer sur l'éventuelle indemnisation des propriétaires privés ? Autant de questions importantes pour les différentes parties prenantes, sans réponse à ce jour, ni dans les textes, ni sur le terrain. Et quand une dimension temporelle vient s'ajouter à ces considérations spatiales, la complexité du sujet s'en trouve encore renforcée.

II.3.2 Une dimension temporelle fondamentale mais difficilement appréhendée

Par la force des choses, la recomposition spatiale s'inscrit sur le temps long. En effet le phénomène d'érosion est perçu comme lent, même si une érosion brutale reste toujours possible, à l'image des tempêtes qui ont touché le littoral atlantique entre 2023 et 2024. Le projet d'aménagement attaché à une recomposition spatiale est projeté à **un horizon lointain en s'appuyant sur les ZERTC des cartes locales**, mais il commence à être pensé dès à présent. Selon Patrick Martineau, « *plus on attend, moins on aura de choix, et plus il y aura de contestation* »²²⁰. Mais il est nécessaire que les collectivités aient le temps d'effectuer des études, d'élaborer des scénarii réalistes, notamment sur le plan spatial, de concerter la population, de trouver les fonds, etc. Il est donc important de trouver un juste équilibre pour ne pas précipiter des choix cruciaux. Ainsi, les élus locaux doivent imaginer l'aménagement du territoire à **l'horizon 2050 voire 2100**. Or, comme le dit Claire Hugues, vice-présidente du conseil régional des Pays de la Loire, c'est « *un pas de temps qui n'est pas le leur* »²²¹. En effet, les **visions des collectivités sont à dix ou quinze ans au plus**, sachant qu'un mandat communal ou intercommunal dure six ans et qu'un PLU/PLU(i) est renouvelé environ tous les dix ans. Ce projet doit être au maximum établi en accord avec l'ensemble des acteurs touchés par le phénomène d'érosion et par la recomposition spatiale, afin de garantir autant de concordance que possible entre le temporel et le politique, condition de la poursuite du projet de recomposition par-delà les pas de temps politiques, plus réduits.

Comme nous l'avons exposé dans l'introduction de ce travail, **l'érosion côtière peut être, dans certains cas, corrélée avec la submersion marine**, notamment lorsque que l'érosion serait devenue trop importante. Cette situation s'analyse sur le plan spatio-temporel puisque le territoire exposé à l'érosion, l'est déjà aussi à la submersion marine ou le devient avec le temps. Avant la loi Climat et Résilience, le phénomène d'érosion était intégré aux outils de

²²⁰ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²²¹ Ibid.

gestion de la submersion marine mais depuis sa gestion **a été différenciée**, notamment dans le but de « *moduler les droits à construire selon l'intensité de la menace* »²²². Mais comment sera géré un espace qui, à terme, sera **à la fois menacé par le phénomène d'érosion et par le risque de submersion marine** ? En effet, si la submersion est gérée par l'intercommunalité et l'érosion par la commune, quels outils seront utilisés ? Quelle échelle sera retenue ? Quelles indemnisations seront possibles, sachant que l'érosion n'est pas éligible au fonds de prévention des risques naturels majeurs (Fonds Barnier) alors que la submersion l'est ? Le rapport de l'IGEDD-IGA demande tout de même que le volet érosion des PPR continue d'exister puisque la loi Climat et Résilience n'oblige pas la réalisation des cartes lorsque le PPRL contient des dispositions relatives à l'érosion ²²³.

La conjugaison entre temps et espace est donc indispensable pour mener à bien un projet de recomposition spatiale, même si cela paraît être assez compliqué pour les collectivités territoriales, qui se retrouvent à devoir faire face à de nombreuses problématiques. Tout ceci sans compter en plus la dimension politique et citoyenne du sujet que nous allons nous employer à analyser dans la partie à suivre.

²²² Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

²²³ BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

II.4 Un cadre politique et citoyen à faire évoluer parallèlement

Les projets d'aménagement du territoire, tels que la recomposition spatiale, touchent à la fois la sphère politique et la sphère citoyenne. En effet, d'une part, ce sont les **élus** accompagnés d'autres acteurs qui, *in fine*, prennent les décisions capitales et font les choix d'orientation dans ce type de projet (II.4.1), et d'autre part, ces projets touchent les **citoyens** dans le sens où ils vont à terme modifier leur quotidien, leurs habitudes, leur cadre de vie, etc (II.4.2). Ainsi depuis plusieurs années, il est obligatoirement intégré dans les projets d'aménagement encadrés par le CU, une phase de « concertation », dans le but d'associer les citoyens aux décisions prises par les élus. Et au-delà de l'obligation juridique, l'association de la population aux réflexions d'un tel projet d'aménagement apparaît indispensable et possiblement productive et bénéfique. Cela semble légitime qu'en habitant un territoire, la population souhaite apporter son expertise de terrain, sa sensibilité pratique, et s'attache à « *défendre un droit d'usage* »²²⁴. Ce sont ces dimensions politique et citoyenne de la recomposition spatiale que cette partie va s'attacher à exposer.

II.4.1 Un sujet très sensible politiquement

En France, chaque territoire détermine sa politique d'aménagement ; ainsi elle diffère selon les lieux, malgré certaines similitudes. Chaque politique repose sur des choix, des partis pris, et est notamment encadrée par un budget, avec des conséquences pour les divers acteurs du territoire, dont les collectivités elles-mêmes.

La gestion de l'érosion côtière est une politique d'aménagement de plus en plus présente, mais qui, comme nous l'avons vu, peut être gérée à différentes échelles. Le **choix de cette échelle de gestion** fait partie des décisions politiques à prendre. Par exemple la communauté d'agglomération Pays-Basque a choisi d'intégrer la volet érosion dans ses compétences, bien que le cadre juridique ne l'y oblige pas. De son côté, l'EPCI communauté de communes Marenne-Adour Côte-Sud (MACS) a fait le choix d'avoir à la fois la compétence érosion et la compétence submersion, du fait du lien que ces deux phénomènes entretiennent²²⁵.

Comme indiqué précédemment la gestion intégrée de l'érosion côtière peut se faire de diverses manières (gestion dure ou plus ou moins souple), et notre travail porte spécifiquement sur la gestion par recomposition spatiale. Le mode de gestion de l'érosion est un choix important

²²⁴ KLESCZEWSKI Elodie et Cérema Méditerranée, avril 2021, *Adaptation des territoires littoraux Méditerranéens au changement climatique - Phase 3 : Proposition d'outils et méthodologies*, Rapport d'étude

²²⁵ MULOT Benoît, *Entre réduction du rythme de l'artificialisation des sols et recul du trait de côte : Les communes littorales au défi d'une double contrainte foncière*, Mémoire DPLG, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes (ESGT), décembre 2023.

pour les élus d'un territoire, choix qui doit être pleinement assumé. Nous avons vu précédemment qu'une relocalisation peut être difficile à mettre en œuvre à cause d'une faible disponibilité des terrains. Une solution à cette difficulté pour libérer du foncier peut consister à **modifier le zonage de certaines parcelles** au PLU/PLU(i), transformant un terrain « agricole » en terrain « à urbaniser », mais dans quelle mesure est-ce désormais envisageable dans un contexte de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) ? Et quelle collectivité serait prête à le faire ? Nous pensons qu'un tel choix, comme d'autres, est difficile à assumer.

L'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) est posé dans le Plan Biodiversité du 4 juillet 2018 et a pour but de « *limiter la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers* »²²⁶. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 encadre juridiquement cet objectif avec une absence totale d'artificialisation des sols à l'horizon 2050, et tout de même une étape intermédiaire visant à « *réduire de moitié le rythme de la consommation d'espaces sur la période 2021-2031* »²²⁷.

Initialement, cet objectif impactait fortement les projets de recomposition spatiale mais la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023²²⁸ est venue modifier la loi Climat et Résilience pour adapter l'objectif ZAN au territoire littoral. Son article 5 permet aux « *surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte [à 30 ans d'] être considérées comme désartificialisées* »²²⁹ lorsqu'elles sont renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale.

L'étude d'une recomposition spatiale amène à la production de scénarii que les décideurs devront **analyser pour en choisir un ou plusieurs** selon les territoires concernés, voire en combiner certains. Cette prise de décision est à mettre en relation avec les différents pas de temps qui interviennent en politique (mandats) et en aménagement (durée d'un document d'urbanisme).

Enfin, l'ensemble des outils et dispositions proposés aux collectivités pour la gestion du recul du trait de côte peut **s'ajouter aux dispositifs existants, sans pour autant savoir comment les articuler**. Lors du colloque de l'OR2C, Laurent Huger, maire de l'Aiguillon, se demande « *quel est le risque pour les maires qui délivrent des certificats d'urbanisme opérationnel alors que tout le monde parle de recul du trait de côte ?* »²³⁰. Dans la continuité, une autre pourrait être intéressante à se poser : quel est le risque pour les maires

²²⁶ JOBIN Maxime, juin 2024, *Artificialisation des littoraux - Façade Sud - Atlantique*, DCSMM Cycle 3, 2024. AMURE - Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux - Centre de droit et d'économie de la mer

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

²²⁹ Article 5, loi n°2023-630

²³⁰ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

des communes vulnérables, qui ne souhaitent pas s’inscrire sur la liste du décret ni établir une cartographie locale de l’érosion, et qui délivrent des certificats d’urbanisme opérationnels en tissu urbain existant au sein de la bande littorale ? Nous pensons qu’une réponse possible vient de ce que la commune dispose ou non d’un PPRL intégrant des dispositions liées à l’érosion, et souhaite ou non élaborer une cartographie locale de l’érosion côtière. Cependant, le rapport de l’IGEDD-IGA relève une **évolution des possibilités de construire sur la bande littorale**, entre le PPRL et les cartes locales de la loi Climat et Résilience. En effet, le PPRL interdisait toute constructibilité dans la zone zéro à cent ans alors que la zone trente à cent ans des cartes locales autorise une certaine urbanisation²³¹, marquant « *une volonté de faire vivre les territoires et de permettre les replis progressifs* »²³². Néanmoins, cela affaiblit le « *message de prévention et d’anticipation du risque d’érosion du trait de côte à moyen terme* »²³³ **et peut créer un flou**, notamment lorsque les deux outils co-existent. Il serait donc bénéfique qu’à terme l’ensemble des communes vulnérables au recul du trait de côte figurent sur la liste du décret, afin de ne pas créer d’incohérence de réglementation, constituant une fragilité juridique sur laquelle certains habitants bien renseignés pourraient s’appuyer dans le cadre d’une procédure contentieuse. Le rapport de la Cour des Comptes de 2024 insiste sur le fait qu’il faudra que toutes les communes soient « *couvertes par un diagnostic du risque opposable juridiquement, pour que l’urbanisation de l’ensemble des zones menacées puisse être maîtrisée* »²³⁴.

Les élus territoriaux doivent donc s’attacher à proposer une cohérence du projet de recomposition spatiale sur leur territoire, et parfois à une échelle plus large que celle de la commune ou de l’EPCI, puisque la recomposition spatiale intègre aussi les questions de mobilité et de réseaux. Ceci tout en cherchant à préserver le dynamisme territorial, en partie généré par l’exposition de la commune sur le littoral.

II.4.2 Un accord et un engagement citoyens indispensables, restant à conquérir

De manière globale, pour nombre d’entre nous, l’érosion est encore perçue comme un phénomène lointain voire virtuel. Peu de personnes sont acculturées au sujet et anticipent les conséquences de ce phénomène, à évolution quotidienne peu évidente. Nous sommes habitués à être confrontés directement au risque, à l’image de la submersion marine. Mais les

²³¹ Cf. Annexe 9 – La superposition schématique du PPRL et des cartes issues de la loi Climat et Résilience

²³² BOUSSETON Maire-Luce, *Op. cit.*, p.39

²³³ Ibid.

²³⁴ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

tempêtes récentes telles que Céline en octobre 2023, Ciaran et Domingos en novembre 2023 et Karlotta en février 2024, qui ont frappé le littoral atlantique, ont tout de même éveillé les consciences sur la réalité du phénomène d'érosion et ont provoqué des dégâts naturels et matériels constatés par tous. Le recul du trait de côte est dorénavant dans toutes les pensées des habitants et usagers des littoraux, au point qu'une certaine agitation est apparue ces dernières années autour de ses modalités de gestion.

Mais en matière de recomposition spatiale, **l'adhésion citoyenne n'est pas encore présente.**

Ault (baie de Somme - 80) : un manque de concertation des habitants aboutissant au refus de la démarche de relocalisation²³⁵

Depuis 2010, un projet de repli stratégique est élaboré sur le territoire communal d'Ault dont la falaise de craie recule progressivement sous les assauts de la mer. Ce projet fut découvert par les habitants en 2013, qui n'ont pas apprécié de ne pas être associés au projet et s'y sont donc opposés, au travers de l'association « Ault environnement ». Ce repli prévoyait de détruire le Casino, de transformer en impasse la rue principale du village et de démolir 80 maisons, que l'association estime non « *menacées par l'érosion avant une trentaine d'années* ». Le projet a donc été arrêté et depuis « Ault environnement » réclame l'ouverture d'un débat public sur le sujet et la mise en place d'une gestion dure par des travaux d'enrochement prolongeant sur 160m, la digue « 83 » créée en 1983 pour protéger la falaise sur une partie du littoral communal. En septembre 2023, l'association a organisé une chaîne humaine colorée et bruyante pour matérialiser ce prolongement sur site, et donner un écho médiatique à sa revendication.

Nous avons remarqué que les collectivités comme certains établissements spécifiquement chargés de la gestion de l'érosion côtière (GIP Littoral Aquitain, OR2C), **n'associaient les particuliers que de manière ponctuelle** à la mise en œuvre des stratégies ou à l'élaboration du projet, alors qu'ils sont indispensables pour réfléchir collectivement la gestion du trait de côte²³⁶, même si une **évolution récente** est observable, par l'intermédiaire de réunions publiques ou d'ateliers. L'érosion touche de plein fouet les habitants qu'il vaut mieux avoir avec soi que contre soi dans la prise en charge d'une telle problématique, et malheureusement l'expérience montre que quand il est fait sans, il est fait contre.

Or, dans la phase opérationnelle de la recomposition spatiale, les propriétaires privés se retrouvent souvent **contraints par l'instauration du DPRTC**. En effet, c'est outil n'est pas sans conséquences pour les citoyens concernés, et un réel travail à faire d'acculturation est donc à faire pour les minimiser au maximum. Le DPRTC se montre contraignant à plus d'un titre. Tout d'abord, le fait de figurer dans son périmètre impose aux

²³⁵ <https://www.ault-environnement.com/>

²³⁶ Cour des Comptes, *Op. cit.*, p.6

propriétaires vendeurs d'adresser une **DIA** préalablement à la transaction immobilière, faute de la voir annulée. Les propriétaires doivent donc connaître la situation de leur bien, ce qui devrait être facilité par le déploiement d'information sur le phénomène d'érosion. C'est donc sur eux que repose la possible nullité de la vente s'ils n'ont pas connaissance du zonage spécifique relatif au recul du trait de côte. De plus, la préemption a pour conséquence « *l'intervention d'une autorité publique dans le contrat de vente* »²³⁷, sans le vouloir et sans pouvoir totalement choisir l'acquéreur et le prix de vente, fixé soit de manière amiable, soit par le juge. Mais en contrepartie, ce droit de préemption strictement encadré confère un **droit de délaissement** aux propriétaires, c'est-à-dire qu'ils peuvent faire part de leur intention de vendre au prix souhaité, au titulaire du DPRTC, qui dispose ensuite d'un délai de deux mois pour annoncer sa décision.

Cet outil pourrait permettre aux collectivités de réaliser le rachat des biens, étape-clé de la recomposition spatiale, mais elles doivent communiquer sur le sujet pour **le faire accepter par les contribuables**, même s'ils connaissent déjà le mécanisme puisque d'autres droits de préemption existent depuis longtemps. Selon M. Struillou, les biens doivent rester « *soutenables financièrement pour les collectivités et acceptables pour les contribuables* »²³⁸. Un équilibre doit donc être trouvé. Les collectivités doivent s'attacher à multiplier les mécanismes d'information afin que les citoyens aient pleinement conscience du phénomène et des conséquences qu'il entraîne. En effet, nous sommes davantage habitués à faire face à un risque soudain plutôt qu'à un phénomène plus progressif comme l'érosion côtière. Et, les propriétaires privés auront toujours plus de facilité à quitter un bien en voyant de leurs propres yeux qu'il va disparaître, qu'en espérant son existence future²³⁹. Au travers d'une communication élargie sur cette problématique, les collectivités peuvent également espérer obtenir une légitimation de la méthode d'estimation des biens, qui pourrait faire diminuer leur coût.

Pour le bon déroulement du projet de recomposition spatiale, il apparaît primordial que le phénomène d'érosion soit accepté et qu'il y ait une **prise de conscience réel de ses effets**. Cette prise de conscience permettrait que **l'estimation au titre du DPRTC**, des biens menacés, **acquière une légitimité**, quand bien même elle s'appuierait en partie sur la décote instaurée par l'ordonnance²⁴⁰ suivant la loi Climat et Résilience. Son article 1^{er} détermine tout

²³⁷ STRUILLOU Jean-François, 2021, *Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021*, Revue de droit immobilier, Urbanisme - construction, pp.530

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²⁴⁰ Ordonnance n°2022-486 du 6 avril 2022

d'abord, la **date de référence** à laquelle le juge va apprécier l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers pour leur estimation. Elle est établie selon « *la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le PLU ou la carte communale et délimitant [...] la zone exposée au recul du trait de côte* »²⁴¹. Ensuite, cet article détermine la **méthode d'estimation des biens immobiliers** qui n'est ni celle de droit commun (valeur vénale), ni celle de l'expropriation pour cause de risques naturels majeurs, mais celle **par comparaison**. Dans ce cas, le prix est fixé « *en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans [la] même zone* »²⁴² de la carte locale. Et si ces références ne sont pas suffisantes, alors le prix est fixé en prenant des références toujours semblables mais situées hors de la zone. Or, le prix de ces biens utilisés comme référence, n'intègre pas l'aléa que génère l'érosion, mais doit tout de même tenir compte de la durée limitée restante avant la disparition du bien, en appliquant un abattement sur la valeur de référence. Ce rabais est donc appliqué sur un prix « faussé », dans la zone à l'horizon trente an, puisqu'aucune disposition ne précise la fixation de la valeur de la zone trente à cent ans²⁴³. Le juge doit donc apprécier « l'espérance de vie » du bien.

L'**intégration du « risque » érosion**²⁴⁴ dans le prix des biens menacés pourrait donc amener à faire une estimation des biens sur un prix correspondant à la réalité et donc à diminuer les coûts. À l'heure actuelle, comme le montre Eugénie Cazaux²⁴⁵, les risques côtiers sont très faiblement pris en compte dans les marchés immobiliers. L'exposition au recul du trait de côte semble avoir une légère influence sur le prix des maisons et des appartements, ce qui n'est pas le cas pour les terrains à bâtir et les biens soumis à la submersion marine. Selon elle, la submersion n'a pas de conséquence sur le marché immobilier car les tempêtes ont permis de rendre visibles les reculs importants du trait de côte. De plus, il y a eu une forte médiatisation autour des copropriétaires de l'immeuble « Le Signal », et les citoyens perçoivent différemment la submersion et l'érosion²⁴⁶. En proportion des prix de vente, l'influence du « risque » érosion reste donc encore minime, mais aussi minime soit-elle, elle n'est pas perçue

²⁴¹ Article 219-7 Code de l'urbanisme

²⁴² Ibid.

²⁴³ STRUILLLOU Jean-François, *Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022*, Revue droit de l'immobilier, Urbanisme - construction, 2022, pp.327-330

²⁴⁴ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²⁴⁵ CAZAUX Eugénie, *La prise en compte des risques côtiers par les marchés fonciers et immobiliers du littoral français métropolitain : ambivalence de la mer et tentatives de régulation publique du "désir de rivage" à l'aube du changement climatique*, Géographie, Université de Bretagne occidentale - Brest, 2022, Français.

²⁴⁶ Ibid.

d'un bon œil par les propriétaires privés qui ne voient qu'une perte financière et se sentent lésés.

Enfin, le législateur a envisagé d'améliorer la communication autour du phénomène d'érosion grâce au système « Information Acquéreur Locataire » (**IAL**). Créé en 2003²⁴⁷ et entré en vigueur en 2006 pour « *l'établissement et la transmission, par le vendeur ou le bailleur, d'un « état des risques et pollutions » (ERP) »*²⁴⁸ au moment du compromis ou de la promesse de vente, il a été associé à l'érosion côtière dans l'article 236 de la loi Climat et Résilience. Le dispositif a été modifié pour informer, dès l'annonce immobilière, de la menace qu'encourt le bien vis-à-vis de l'érosion côtière. En réalité, la pratique montre que cette information n'est pas souvent indiquée dans l'annonce immobilière. Certains « *font le choix de prendre les devants en annonçant* » l'information dès le premier contact « *afin de fluidifier le processus de vente* »²⁴⁹, alors que d'autres le révèlent trop tard dans la démarche de vente ou de location pour que les acquéreurs puissent faire marche arrière²⁵⁰. Ainsi, cette disposition législative n'est pas totalement mise en place et c'est ce que confirme un membre de la Région Bretagne au colloque 2023 de l'OR2C : « *quand on lit bien le décret, ça n'entrera véritablement en vigueur que lorsque les PLU et les PLU(i) auront intégré les fameuses zones 0-30 / 30-100 ans, grosso modo en 2026* »²⁵¹. La pratique montre que les annonces immobilières jouent plutôt sur le fait d'être proche de l'eau pour attirer : le site « Côte et Littoral » détient une rubrique « *immobilier pieds dans l'eau* »²⁵².

Au regard de ces éléments, il est important que l'ensemble des acteurs concernés, notamment les agents immobiliers et les notaires, soient en accord et jouent le jeu d'informer les propriétaires, acquéreurs et locataires potentiels, le plus tôt possible. Les collectivités espèrent qu'à travers la culture de l'érosion côtière, les propriétaires privés leur faciliteront la recomposition spatiale, mais rien n'est moins sûr à ce stade tant les enjeux patrimoniaux sont conséquents.

Les collectivités territoriales apparaissent en première ligne vis-à-vis de l'érosion côtière et de la population concernée, à travers les choix qu'elles font pour gérer ce phénomène. Les quatre thématiques évoquées ici exposent le panel de freins auquel sont

²⁴⁷ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

²⁴⁸ CAZAUX Eugénie, *Op. cit.*, p.60

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²⁵¹ Ibid.

²⁵² https://www.cotelittoral.fr/immobilier-pieds-dans-l-eau-france-73_3.html

confrontées les collectivités territoriales littorales. Il sera essentiel de les résoudre au fur et à mesure, afin qu'une recomposition spatiale soit possible et réalisable dans les meilleurs délais, dans de bonnes conditions et à un coût soutenable.

Conclusion

Un recul du trait de côte acté, une érosion côtière de plus en plus visible, et un mode de gestion de la problématique, appelé recomposition spatiale, qui a un moindre impact sur l'environnement que la gestion dure privilégiée auparavant, sont autant d'éléments qui posent le cadre général de ce travail de recherche.

Ce sujet s'inscrit dans le contexte actuel caractérisé par l'articulation difficile de trois temporalités différentes : celle, à partir de la SNGITC de 2012, correspondant aux réflexions des échelons administratifs supérieurs et à la production d'éléments concrets sur le sujet, celle correspondant à l'imprégnation du sujet par les collectivités territoriales, et enfin, celle de la prise en compte du phénomène par les propriétaires privés et de leur projection.

Tout d'abord, l'échelon étatique a posé les premières pierres législatives de la recomposition spatiale avec la loi Climat et Résilience de 2021, l'ordonnance du 6 avril 2022 et les différents décrets associés. Ce cadre juridique a modifié le statut de l'érosion, devenant phénomène au lieu de risque, en l'intégrant dans le champ de l'urbanisme. De plus, il a donné aux collectivités identifiées, des outils spécifiques pensés pour leur faciliter la mise en œuvre d'une recomposition spatiale. En effet, le DPRTC a été créé comme une aide à l'acquisition des biens menacés, et le BRAEC comme une aide à la gestion des biens et au financement du projet de recomposition. Par ailleurs, le PPA, déjà existant, a été ajusté pour aider à l'édification du projet au travers du financement d'études. L'expérience montre les difficultés rencontrées par les collectivités lors d'une mise en œuvre de ces opérations.

Ainsi à mi 2024, nous pouvons dire que les outils de recomposition spatiale ne sont pas encore mobilisés par les collectivités locales et donc que l'imprégnation n'est pas totale. Nous nous sommes donc attachés à souligner les principaux blocages à leur utilisation pour la mise en place des opérations de recomposition spatiale par les collectivités de Nouvelle-Aquitaine et des Pays de la Loire.

Le premier frein paraît **financier**. Un projet d'aménagement aussi colossal que la recomposition spatiale demande de nombreux fonds et la législation dispose toujours qu'une opération de ce type doit être amorcée dans la mesure où elle est moins onéreuse que la mise en place d'ouvrages de protection. Pour l'heure aucune modalité financière n'a encore été précisée afin de pouvoir envisager réellement la mise en œuvre de ce projet d'aménagement. Par ailleurs, d'un point de vue **juridique et administratif**, les collectivités ne manifestent pas une pleine confiance à l'égard du cadre juridique en vigueur. L'ANEL et l'Association

des Maires de France (AMF) ont formé un recours pour excès de pouvoir dans le but de faire annuler l'ordonnance du 6 avril 2022, qui, selon eux, ne garantit pas une sécurité juridique²⁵³. Ce recours ne fut pas retenu par le Conseil d'État. Ces deux associations ont également voulu transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'inconstitutionnalité du DPRTC. Selon elles, cet outil serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales du fait qu'il ne prévoit pas les possibilités financières nécessaires à sa mise en œuvre, et du fait qu'il impose de demander l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État pour une opération de relocalisation, ce qui pourrait s'apparenter, selon elles, à une mise sous-tutelle en matière d'urbanisme²⁵⁴. Cette question ne fut pas transmise et n'aboutira pas, mais elle montre bien que les collectivités ne consentent pas totalement à ce qui a été établi il y a quelques années par le législateur.

La recomposition spatiale en tant que projet d'aménagement invite également à réfléchir **l'organisation spatiale** mais aussi **temporelle** car elle repose sur des actions qui sont projetées dans le futur. Les collectivités apparaissent contraintes sur ces deux volets, le premier par un manque de foncier disponible et le second par des pas de temps différents.

Enfin, la **dimension politique**, dont les défis de mise en œuvre d'un projet concerté avec les administrés concernés, ne doit pas être oubliée. Les communes sont pour les citoyens les premiers interlocuteurs, ainsi c'est à elles qu'ils font remonter leurs contestations et mécontentements. Il pèse donc sur les élus une certaine responsabilité, notamment lorsqu'il s'agit de choix d'aménagement du territoire. L'**adhésion citoyenne** peut être considérée comme l'une des portes d'entrée pour la mise en place d'une recomposition spatiale : certains acteurs, tel que des élus, concernés par le recul du trait de côte et une recomposition spatiale, pensent que grâce à une meilleure communication sur l'érosion côtière, certains freins pourront être levés ou du moins atténués.

En plus de ces différents freins, les collectivités doivent faire face à de multiples enjeux : respecter leur budget, indemniser justement, garantir une sécurité des procédures juridiques et des personnes, maîtriser le phénomène, maintenir l'attractivité et le dynamisme du littoral, ou encore répondre aux attentes de la population.

Parallèlement, la recomposition spatiale s'appuie sur **les propriétaires privés**, acteurs essentiels, qui sont encore trop peu imprégnés du risque provoqué par l'érosion côtière. Leur projection est notamment rendue difficile par les multiples pas de temps,

²⁵³ Association des Maires de France (AMF), Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), mai 2022, *Recul du trait de côte : l'AMF et l'ANEL saisissent le Conseil d'Etat afin de garantir la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif et d'accompagner l'action des maires*, Communiqué de presse, Paris

²⁵⁴ Ibid.

parfois très lointains (PPRL à 100 ans, cartes de la loi Climat et Résilience à 30 et 100 ans) et parfois plus proches (PLU à 10 ans). Il y a donc un réel travail d'acculturation à mener auprès de ces acteurs. En revanche, certains sont totalement conscients du danger mais le mettent au second plan. Eugénie Cazaux relève trois profils prêts à acheter des biens menacés à moyen et court terme²⁵⁵. Tout d'abord, les **investisseurs immobiliers** ayant pour but une rentabilité à court terme et qui surfent sur l'attractivité touristique du littoral pour mettre en location saisonnière les biens acquis. Ensuite, les **acquéreurs « après moi le déluge »** qui sont souvent des personnes âgées qui veulent profiter sans être dans une logique de transmission patrimoniale et qui savent que le risque se matérialisera quand ils seront décédés ou en maison de retraite. Une interview du parisien met en avant cette idée puisque les propriétaires disent avoir acheté une vue et veulent « *profiter même si c'est pour trois ans* »²⁵⁶. Enfin, il y a les **acquéreurs financièrement très aisés** qui fonctionnent au coup de cœur.

Les opérations de recomposition spatiale font donc face à de nombreux défis. Nous pouvons espérer un nouveau cadrage national, censé être publié d'ici quelques semaines ou mois, pour donner un nouveau programme de la SNGITC et préciser les modalités financières attendues par toutes les collectivités territoriales identifiées comme vulnérables à l'érosion, et. Il sera intéressant, en continuité de ce travail de recherche, d'observer dans quelques années si la situation a changé, notamment par rapport à l'utilisation des différents outils proposés et à la diminution ou disparition des freins auxquels les collectivités littorales sont actuellement confrontées. **Le caractère mouvant et instable du trait de côte que nous avons identifié dans l'introduction de ce travail, touche à ce jour également la recomposition spatiale.**

Les professionnels que sont les géomètres-experts ont pour premier support le foncier, un élément en perpétuel transformation, notamment depuis les dispositions prises sur le ZAN. De plus, ils participent à l'aménagement du territoire, et leur profession doit s'adapter à ces transformations. L'ordre des géomètres-experts l'a bien compris puisque les prochaines assises nationales sur la sobriété foncière, ont prévu une séance locale à La Rochelle qui abordera, entre autres, cette question de l'érosion en zone littorale, et de la recomposition spatiale qui peut contribuer à la gérer.

²⁵⁵ Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Op. cit.*, p.8

²⁵⁶ <https://www.leparisien.fr/immobilier/nous-avons-achete-en-toute-connaissance-de-cause-la-maison-de-leur-reve-est-au-bord-de-falaise-14-10-2022-ZVJPN57KFNBL5GB5PKK2BKWXEU.php>

Bibliographie

1) Ouvrages, manuels

- BOYER Marc, Juillet 1999, *Histoire du tourisme de masse*, Presses Universitaires de France (PUF), 128p.

- MEUNIER Valérie, 2009, *Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique*, n°2009-06 des Cahiers de la Sécurité Industrielles, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN2100-3874)

[https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=dYSCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=analyse+co%C3%BBt+b%C3%A9n%C3%A9fice&ots=WhgvkQ_lyx&sig=Nmfzhug5r_HyT0eGmIXFge1mpc#v=onepage&q=analyse%20co%C3%BBt%20b%C3%A9n%C3%A9fice&f=false]

2) Articles de revues, périodiques scientifiques, colloques

- BOTREL Elisabeth, « Un nouveau bail face à l'érosion marine », in. Revue mensuelle des géomètres-experts « Géomètre », *Chaîne numérique du foncier sécurité et transparence*, Juin 2022, pp.54-55

- Bureau de la législation de l'urbanisme, 2022, *Urba-info : loi 3DS les principales mesures relatives à l'aménagement et à l'urbanisme*, Lettre mensuelle, Mars/Avril, n°51

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/UI_MARS_AVRIL_02.pdf]

- CHADENAS Céline, CHOTARD Manon, NAVARRO Oscar, ROBIN Marc, 2021, *De la relocalisation à la recomposition territoriale : adapter l'approche aux risques côtiers*, Bulletin de l'association de géographes français 98-3/4

[<https://journals.openedition.org/bagf/8768#quotation>]

- FOULQUIER Norbert, 25 juillet 2022, *Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière : le BRAEC*, Dalloz, Revue du Droit Immobilier (RDI), n°07-08, p.396

- MIOSSEC Alain, « Les littoraux français face aux changements climatiques », *Population & Avenir*, 2023/5 (n° 765), p. 4-7.

[<https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2023-5-page-4.htm>]

- Observatoire Régional des Risques Côtiers (OR2C), *Adaptation des littoraux au changement climatique avec la loi Climat et Résilience*, Journées scientifiques de Nantes Universités, 2023 [<https://or2c.univ-nantes.fr/archives/le-colloque-or2c-sur-le-theme-de-la-loi-climat-resilience>]

- REY-VALETTE Hélène, LAMBERT Marie-Laure, VIANEY Gisèle *et al.*, « Acceptabilité des relocalisations des biens face à l'élévation du niveau de la mer : perceptions de nouveaux dispositifs de gouvernance du foncier », *Géographie, économie, société*, 2018/3 (Vol. 20), p. 359-379.

[<https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2018-3-page-359.htm#no1>]

- STRUILLLOU Jean-François, *Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021*, Revue de droit immobilier, Urbanisme - construction, 2021, pp.530
[<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509623/document>]

- STRUILLLOU Jean-François, *Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022*, Revue droit de l'immobilier, Urbanisme - construction, 2022, pp.327-330
[<https://nantes-universite.hal.science/hal-03919257/document>]

3) Travaux universitaires

3.1 Mémoire

- MULOT Benoît, *Entre réduction du rythme de l'artificialisation des sols et recul du trait de côte : Les communes littorales au défi d'une double contrainte foncière*, Mémoire DPLG, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes (ESGT), décembre 2023.

3.2 Thèse

- AUDERE Morgane, *Spatialisation des enjeux côtiers sous l'emprise de l'aléa érosion observé et scénarisé en fonction des changements climatiques en région Pays de la Loire*, thèse, géographie, université de Nantes, laboratoire Littoral Environnement Télédétection Géomatique (LETG), décembre 2022. [<https://www.theses.fr/267832567>]

- CAZAUX Eugénie, *La prise en compte des risques côtiers par les marchés fonciers et immobiliers du littoral français métropolitain : ambivalence de la mer et tentatives de régulation publique du "désir de rivage" à l'aube du changement climatique*, Géographie, Université de Bretagne occidentale - Brest, 2022, Français. [<https://theses.hal.science/tel-03952883>]

4) Publications de synthèse, rapports institutionnels et autres documents professionnels

- BARON Nacima, COSTA Stéphane, GARNIER Emmanuel, LEGER François, Janvier 2021, *Les Littoraux à l'épreuve du changement climatique*, Note du conseil scientifique du Conservatoire du Littoral, p.9

- BAWEDIN Vincent, 2023, *Recomposer les territoires littoraux en les adaptant au changement climatique, une urgence ?*, Festival International de Géographie, Table Ronde septembre-octobre 2023

- BOUSSETON Maire-Luce, LANDEL Jean-François, LECLERC Boris, TANDONNET Maxime, novembre 2023, *Financement des conséquences du recul du trait de côte : comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?*, Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et Inspection générale de l'administration (IGA)
[<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/financement-des-consequences-du-recul-du-trait-de-a3956.html>]

- BUCHOU Stéphane, octobre 2019, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, rapport missionné par le Premier Ministre Edouard Philippe,

[\[https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/272115.pdf\]](https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/272115.pdf)

- CEREMA, 2023, *GEMAPI et gestion du trait de côte*, Environnement et Risques, Fiche technique n°2, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

[\[https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593465/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-fiche-n-2-gemapi-et-gestion-du-trait-de\]](https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593465/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-fiche-n-2-gemapi-et-gestion-du-trait-de)

- CEREMA et MICHARD Bertrand, 2023, *Méthodes souples. Retour d'expériences pour le littoral*, Rapport d'étude, Gestion du littoral et de la mer

[\[https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/595354/methodes-souples-retour-d-experiences-pour-le-littoral\]](https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/595354/methodes-souples-retour-d-experiences-pour-le-littoral)

- CEREMA, février 2024, *Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national : Horizons 2050 et 2100*, Rapport d'étude

[\[https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/597431/projection-du-trait-de-cote-et-analyse-des-enjeux-au-niveau-national-horizons-2050-et-2100?_lg=fr-FR\]](https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/597431/projection-du-trait-de-cote-et-analyse-des-enjeux-au-niveau-national-horizons-2050-et-2100?_lg=fr-FR)

- Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire, décembre 2023, *La gestion du trait de côte communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique) – commune de Piriac-sur-mer – commune du Pouliguen*, Rapport d'observations définitives et ses réponses

[\[https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-presquile-de-guerande-atlantique-cap-atlantique\]](https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-presquile-de-guerande-atlantique-cap-atlantique)

- Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire, décembre 2023, *Pays de Saint Gilles Croix de Vie agglomération – commune de Saint-Hilaire-de-Riez – La gestion du trait de côte*, Rapport d'observations définitives et ses réponses

[\[https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-du-pays-de-saint-gilles-croix-de-vie-commune-de-saint\]](https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-du-pays-de-saint-gilles-croix-de-vie-commune-de-saint)

- Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire, mai 2024, *La gestion du trait de côte dans les Pays de la Loire : mieux anticiper les risques et renforcer les stratégies*, Rapport thématique régional

[\[https://www.ccomptes.fr/fr/documents/69930\]](https://www.ccomptes.fr/fr/documents/69930)

- Comité de rédacteurs coordonné par le Centre Européen de Prévention des Risques Inondations (CEPRI), décembre 2010, *Analyse coût bénéfice*, Annexes techniques

[\[https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/guides-et-outils-pour-l-elaboration-d-un-papi-3-a10115.html\]](https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/guides-et-outils-pour-l-elaboration-d-un-papi-3-a10115.html)

- Cour des Comptes, 2024, *La gestion du trait de côte en période de changement climatique*, Chapitre 2, Troisième partie « L'environnement naturel, les personnes et les activités »

[\[https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240312-RPA-2024-ENPA-gestion-trait-de-cote.pdf\]](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240312-RPA-2024-ENPA-gestion-trait-de-cote.pdf)

- COUSIN Alain, Novembre 2011, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Rapport ministériel

[\[https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/114000656.pdf\]](https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/114000656.pdf)

- DUMONT Gérard-François, 1996, *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Rapport du conseil économique et social, Paris, Editions des Journaux officiels, 396p.
- GIEC, 2023, *Changement climatique 2023 : Sixième rapport de synthèse*
- GIP Littoral Aquitain, 2012, *Stratégie régionale : Introduction générale*
[<https://www.giplittoral.fr/sites/default/files/2021-06/SGBC-12-%20strat%C3%A9gie%20r%C3%A9gionale%20introduction.pdf>]
- JOBIN Maxime, juin 2024, *Artificialisation des littoraux - Façade Sud - Atlantique*, DCSMM Cycle 3, 2024. AMURE - Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux - Centre de droit et d'économie de la mer
[<https://hal.science/hal-04601894/document>]
- KLESCZEWSKI Elodie et Cérema Méditerranée, avril 2021, *Adaptation des territoires littoraux Méditerranéens au changement climatique - Phase 3 : Proposition d'outils et méthodologies*, Rapport d'étude
[https://www.cerema.fr/system/files/documents/2021/09/03_outils_methodo_propositions_v1-0.pdf]
- MADELENAT Jill, Juillet 2019, *Adaptation au changement climatique sur le littoral français*, La fabrique écologique, Rapport final
[<https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2020/03/Rapport-final-adaptation-changement-climatique-3.pdf>]
- Ministère chargé du logement, février 2022, *Le projet partenarial d'aménagement : un contrat au bénéfice du projet*, Rapport de Célia Moinard
[[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/le contrat de projet partenarial d aménagement rapport activite.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/le%20contrat%20de%20projet%20partenarial%20d%20amenagement%20rapport%20activite.pdf)]
- Ministère de la Transition Écologique, *Cadrage national relatif aux projets partenariaux d'aménagement : modalités d'attribution des subventions financée sur le programme 135 « politique d'aménagement de l'Etat »*
[[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Cadrage_national_projets_partenariaux_a menagement modalites attribution subventions programme 135.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Cadrage_national_projets_partenariaux_a_menagement_modalites_attribution_subventions_programme_135.pdf)]
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Mars 2024, *Axe 2 : Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte*, Edition 2024
[[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/FV Cahier Axe2 Trait%20c%C3%B4te_v2.1.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/FV_Cahier_Axe2_Trait%20c%C3%B4te_v2.1.pdf)]
- Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, *Adaptation au changement climatique : un nouvel aménagement pour nos littoraux*
[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20023_fiche-littoraux%20vDEF.pdf]
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, 2015, *Vers la relocalisation des activités et des biens : 5 territoires en expérimentation*, Restitution du séminaire national du 30 Mai 2015 de l'appel à projet de 2012

[\[https://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/divers_docs/AAPR_ActesS_R_ministere20150630_V20160205_cle01dc58.pdf\]](https://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/divers_docs/AAPR_ActesS_R_ministere20150630_V20160205_cle01dc58.pdf)

- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Février 2012, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte Vers la relocalisation des activités et des biens : Programme d'actions 2012-2015*

[\[https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sngitc_20120301_cle211b7c.pdf\]](https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sngitc_20120301_cle211b7c.pdf)

- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat, Mars 2017, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : Programme d'actions 2017-2019*

[\[https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sngitc_pg2017-2019_web_cle73e4c7.pdf\]](https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sngitc_pg2017-2019_web_cle73e4c7.pdf)

- Préfet de la Nouvelle-Aquitaine, 2023, *Appel à Manifestation d'Intérêt 2023 : Contrats de projets partenariaux d'aménagement « recomposition spatiale des territoires littoraux »*

[\[https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20230309_ami_ppa_regional_vf.pdf\]](https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20230309_ami_ppa_regional_vf.pdf)

- TREICH Nicolas, Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles - Institut pour une Culture de la Sécurité Industrielle (LERNA-ICSI), décembre 2005, *L'analyse Coût-Bénéfice de la Prévention des Risques*, Version Préliminaire, Université de Toulouse

[\[https://previnfo.net/telechargement/Prevention/ACB03.pdf\]](https://previnfo.net/telechargement/Prevention/ACB03.pdf)

5) Textes législatifs

- Code de l'Environnement

- Code Général des impôts

- Code de l'Urbanisme

5.1 Lois

- Loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais

- Loi n°95-101, relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Barnier »

- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite « MAPTAM »

- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014, pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite « ALUR »

- Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite « NOTRe »

- Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du numérique, dite « ELAN »
- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience »
- Loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

5.2 Ordonnance

- Ordonnance n°2022-486, relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, 6 avril 2022

5.3 Décrets

- Décret n°2022-750 du 29 avril 2022
- Décret n°2023-698 du 31 juillet 2023
- Décret n°2024-531 du 10 juin 2024

5.4 Jurisprudences

- Cour administrative d'appel de Toulouse, 3^{ème} Chambre, 30 mai 2023, 21TL01532

6) Publication médiatique

- Association des Maires de France (AMF), Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), mai 2022, *Recul du trait de côte : l'AMF et l'ANEL saisissent le Conseil d'Etat afin de garantir la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif et d'accompagner l'action des maires*, Communiqué de presse, Paris
[https://amf66.fr/wp-content/uploads/2022/07/CP_Recul-du-trait-de-cote_1AMF-et-1ANEL-saisissent-le-Conseil-dEtat-afin-de-garantir-la-securite-juridique-de-lensemble-du-dispositif-et-daccompagner-laction-de.pdf]
- Préfet de la Gironde, décembre 2021, *Signature du contrat du projet partenarial d'aménagement de Lacanau*, Dossier de presse
[https://www.gironde.gouv.fr/contenu/telechargement/58730/393283/file/2021-12-14%20Dossier_Presse_PPA_Lacanau.pdf]
- Préfet des Pyrénées-Atlantiques, octobre 2021, *Communiqué de Presse*, Pau
[https://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/contenu/telechargement/40171/256511/file/211012_CP_Le+premier+contrat+de+PPA+au+niveau+national+a+%C3%A9t%C3%A9+sign%C3%A9+SaintJeandeLuz.pdf]

7) Webographie

- Assemblée Nationale, *Question écrite*, 2016 <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-91281QE.htm>
- Assemblée Nationale, *Rapport législatif*, 2016 <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4241.asp>
- Ault Environnement, <https://www.ault-environnement.com/>

- Bassin du Lay, <http://www.bassindulay.fr/papi-lay.htm>
- Cap Atlantique
<https://www.cap-atlantique.fr/institution/definition-des-politiques-publiques/projet-de-territoire-2030>
<https://www.cap-atlantique.fr/informations-transversales/actualites/comite-partenaires-du-trait-de-cote-19249>
- Côte & Littoral, https://www.cotelittoral.fr/immobilier-pieds-dans-l-eau-france-73_3.html
- Géolittoral,
<https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1510.html>
<https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1511.html>
<https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-acces-aux-a1512.html>
- GIP Littoral
<https://www.giplittoral.fr/actualites/projets-partenariaux-damenagement-de-saint-jean-de-luz-et-de-lacanau>
<https://www.giplittoral.fr/actualites/lancement-des-etudes-de-recomposition-spatiale-lacanau>
<https://www.giplittoral.fr/actualites/projets-partenariaux-damenagement-de-saint-jean-de-luz-et-de-lacanau>
<https://www.giplittoral.fr/actualites/signature-du-contrat-ppa-de-lacanau>
- Lefebvre Dalloz, <https://formation.lefebvre-dalloz.fr/dossier/droit-des-affaires/droit-des-contrats#ref-6389>
- Le Monde, https://www.lemonde.fr/planete/article/2024/03/19/l-erosion-va-grignoter-les-cotes-francaises-d-ici-a-la-fin-du-siecle-condamnant-des-milliers-de-batiments_6222897_3244.html
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique, consultations publiques, https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=2611#top
- Réseau Eurojuris France, <https://www.eurojuris.fr/categories/environnement-10300/articles/rejet-recours-forme-par-abel-amf-contre-ordonnance-relative-recul-trait-cote-41946.htm>

- Services de l'État de Seine-Maritime, [https://www.seine-maritime.gouv.fr/Actualites/Lutte-contre-le-recul-du-trait-de-cote-le-fonds-vert-un-outil-pour-repondre-au-defi/\(theme\)/84](https://www.seine-maritime.gouv.fr/Actualites/Lutte-contre-le-recul-du-trait-de-cote-le-fonds-vert-un-outil-pour-repondre-au-defi/(theme)/84)

- Sud Ouest.fr

A Soulac l'indemnisation des copropriétaires du Signal va commencer, <https://www.sudouest.fr/gironde/soulac-sur-mer/a-soulac-l-indemnisation-des-coproprietaires-du-signal-va-commencer-2627561.php>

Il y a 1 an, la fin du Signal, symbole de l'érosion côtière, à Soulac-sur-Mer : son histoire en 20 photos, <https://www.sudouest.fr/environnement/erosion/immeuble-signal/l-immeuble-le-signal-symbole-de-l-erosion-cotiere-va-etre-detruit-a-soulac-sur-mer-son-histoire-en-vingt-photos-13918082.php>

- Vie-publique.fr, *Quelle adaptation du littoral au changement climatique ?*, décembre 2019, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/272117-quelle-adaptation-du-littoral-au-changement-climatique>

- Ville de Biscarosse, [ADS - Aménagement durable de la station - Biscarosse \(40\) \(ville-biscarosse.fr\)](https://www.ville-biscarosse.fr/ADS-Aménagement-durable-de-la-station-Biscarosse-40)

8) Déclarations orales publiques

- Déclaration du Président de la République Française, Emmanuel Macron, le 16 janvier 2024

9) Entretiens avec des professionnels

- Entretien avec Perrine VERMEERSCH, Responsable d'activités Risque naturels et résilience au CEREMA, 6 mars 2024

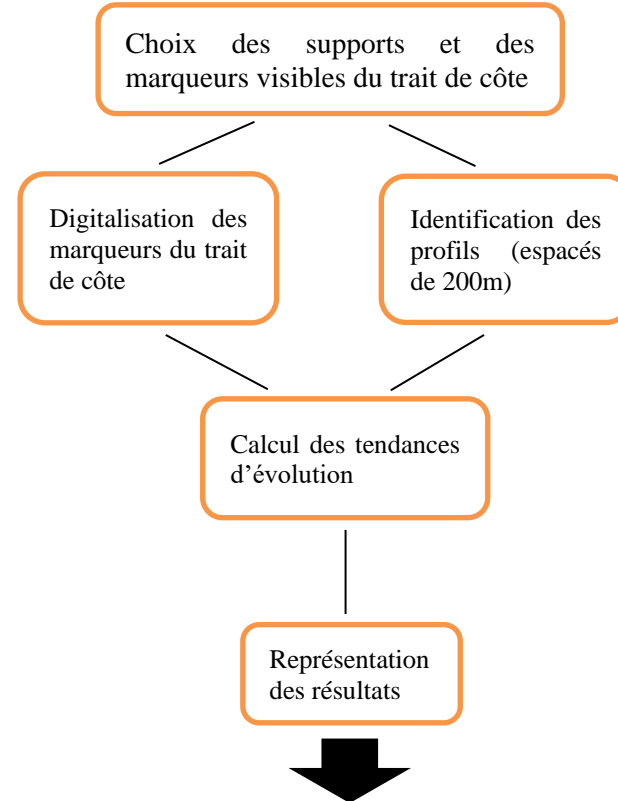
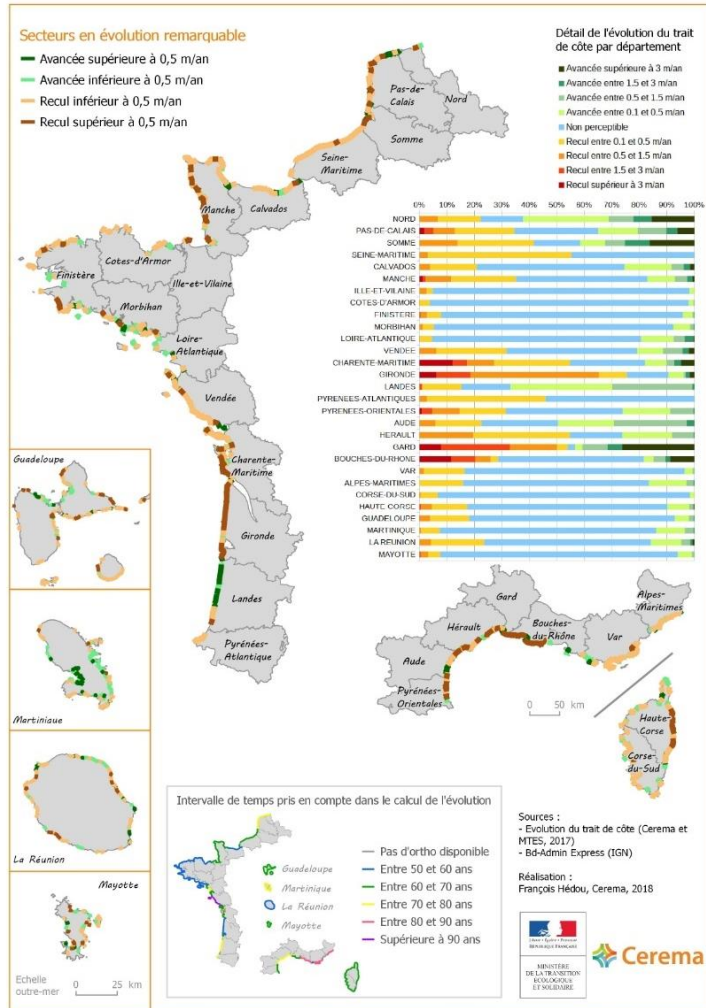
- Entretien avec Gaël PERROCHON, Chargé de mission « risques littoraux » au GIP Littoral, 16 mars 2024

Table des annexes

Annexe 1 – Étapes de réalisation de l'indicateur national de l'érosion côtière et cartographie des principaux sites d'étude	75
Annexe 2 - Synthèse des propositions du rapport présenté par M. Alain COUSIN.....	76
Annexe 3 – Synthèse premier programme d'action SNGITC (2012-2015).....	77
Annexe 4 - Synthèse deuxième programme d'action SNGITC (2017-2019)	78
Annexe 5 – Carte des stratégies locales sur la façade atlantique	81
Annexe 6 – Carte des PPA au 31 Décembre 2022	82
Annexe 7 – Schéma de l'utilisation de la boîte à outil offerte aux collectivités territoriales pour la mise en place d'une recomposition spatiale	83
Annexe 8 – Cartographie du périmètre de la SLGTC Cap Atlantique/CARENE.....	84
Annexe 9 – La superposition schématique du PPRL et des cartes issues de la loi Climat et Résilience	85

Annexe 1 – Étapes de réalisation de l'indicateur national de l'érosion côtière et cartographie des principaux sites d'étude

Source : <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-a1510.html>
<https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-acces-aux-a1512.html>



Cartographie montrant selon la couleur et l'intensité, une avancée ou un recul du trait de côte + couleur unique pour les ouvrages artificiels
 Attention des secteurs sont indiquées « non perceptibles », il y a donc encore des cas où l'information n'est pas connue.

Annexe 2 - Synthèse des propositions du rapport présenté par M. Alain COUSIN

Source : COUSIN Alain, Novembre 2011, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Rapport ministériel

	Axes	Actions	Sous-Actions / Mesures
N°1	Développer les outils de l'observation de trait de côte et de la compréhension de son évolution à l'échelle nationale et au sein des régions pour prioriser l'action publique	Développer une cartographie nationale de l'érosion côtière et identifier des zones d'érosion fortes	Définir un indicateur national synthétique de qualification de l'érosion côtière
		Créer un réseau d'observation et de suivi de l'évolution du trait de côte à l'échelle nationale, en s'appuyant sur les acteurs régionaux	Identifier les zones à forte érosion et à densité très importante des enjeux sur le territoire national
			Organisation d'un réseau national d'observatoires du trait de côte
			Capitaliser les données existantes relatives aux facteurs d'évolution du trait de côte sous la forme de la mise à jour des catalogues sédimentologiques
N°2	Développer des stratégies partagées entre les acteurs (Etat, collectivités territoriales, propriétaires privés ou réunis en associations...) et les mettre en œuvre en s'appuyant sur les responsabilités et les compétences de chacun	Dans les secteurs à forte érosion et à forts enjeux : élaborer des "stratégies locales" littorales	Prendre en compte l'érosion côtière dans les stratégies locales prévues au titre de mise en œuvre de la directive « inondation »
			Veiller à la prise en compte des problématiques d'érosion côtière et d'une manière générale de gestion de la frange côtière dans les opérations qui se mettent en place au titre des PAPI et du Plan Submersions Rapides (PSR)
			Conditionner les autorisations de travaux pour des ouvrages de défense contre la mer sur le DPM au respect du contenu des stratégies locales
		Mieux utiliser les outils d'urbanisme, de prévention des risques et de gestion du domaine public maritime (DPM)	Prévoir la mise en œuvre des aménagements techniques de gestion de la frange côtière dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et en inter-SCOT pour coïncider avec le périmètre de la cellule sédimentaire
			Définition, dans les cellules sédimentaires, de choix d'aménagements opérationnels de la frange côtière.
			Apprécier l'opportunité de recourir à la modalité permettant au PLU d'élargir la bande littorale des 100 m
			Prise en compte de l'érosion côtière dans les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)
			Refus permis de construire en cas d'absence de PPR approuvé
			Révision de la doctrine des PPR submersion marine, la réalisation de PPR multirisques
			Evolution des modalités de gestion du domaine public maritime
N°3	Faire évoluer la doctrine de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer	Préparer la mise en œuvre de l'option "relocalisation des activités et des biens dans une dynamique de recomposition territoriale"	Expérimentation de la forme d'un appel à projets « déplacement des activités et des biens » destiné à accompagner les acteurs locaux
		Développer des solutions innovantes en matière de gestion du trait de côte et de défense contre la mer	Proposition d'un guide national portant sur les éléments de doctrine et de méthodologie
		Etablir un plan de communication et de sensibilisation des populations aux risques littoraux	Lancer un appel à projet "vitrine technologique" en matière de restauration et d'aménagement écologique des milieux littoraux et marins
		Lancer un plan de communication en lien avec les programmes concernant le littoral, dans le cadre du PSR et à travers une implication forte des élus locaux	
N°4	Identifier et aménager les principes de financements	Identifier des principes de financement pour la politique de gestion de la frange côtière	Ne pas modifier la loi de 1807 : la charge des travaux de défense contre la mer incombe en premier lieu aux propriétaires protégés
			Préciser, par l'Etat, ses modalités et ses critères d'intervention financière
			Elaboration d'un volet spécifique "littoral" dans le PSR afin d'intégrer les recommandations faites au titre de la présente stratégie

Annexe 3 – Synthèse premier programme d'action SNGITC (2012-2015)

Source : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Février 2012, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte Vers la relocalisation des activités et des biens : Programme d'actions 2012-2015*

	Axes	Actions	Sous-Actions		
N°1	Développer l'observation de trait de côte et identifier les territoires à risque érosion pour hiérarchiser l'action publique	Créer un réseau d'observation et de suivi de l'évolution du trait de côte à l'échelle nationale, en s'appuyant sur les acteurs régionaux	Réseau national d'observatoires du trait de côte Mise à jour des catalogues sédimentologiques		
		Etablir une cartographie nationale de l'érosion côtière et identifier les territoires à risque érosion	Indicateur national d'érosion côtière Identification des territoires à risque érosion		
N°2	Elaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés	Dans les territoires à risque érosion : élaborer des stratégies locales des risques érosion	Stratégies locales des risques érosion Cohérence érosion et submersion		
		Mieux utiliser les outils d'urbanisme et de prévention des risques	Développement d'orientations partagées Intégration dans les SCoT Elargir la bande littorale des 100m Plans de gestion des risques inondation Délivrance du permis de construire Plans de prévention des risques multirisques Appui opérationnel aux acteurs locaux		
		Faire évoluer les modalités de gestion du DPM	Evaluation des demandes d'occupation Des porteurs de projets à la bonne échelle Démantèlement des ouvrages		
		Etablir un plan de communication et de sensibilisation des populations aux risques littoraux			
		N°3	Evoluer vers une doctrine de recomposition spatiale du territoire	Préparer la mise en œuvre de l'option relocalisation des activités et des biens dans une dynamique de recomposition territoriale	Appel à projets relocalisation Rédaction d'un guide méthodologique national
				Innover en matière de génie écologique	
		N°4	Préciser les modalités d'intervention financière	Identifier des principes de financement pour la politique de gestion intégrée du trait de côte	Priorités de financements de l'Etat Institution de commissions régionales

Annexe 4 - Synthèse deuxième programme d'action SNGITC (2017-2019)

Source : Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat, Mars 2017, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : Programme d'actions 2017-2019*

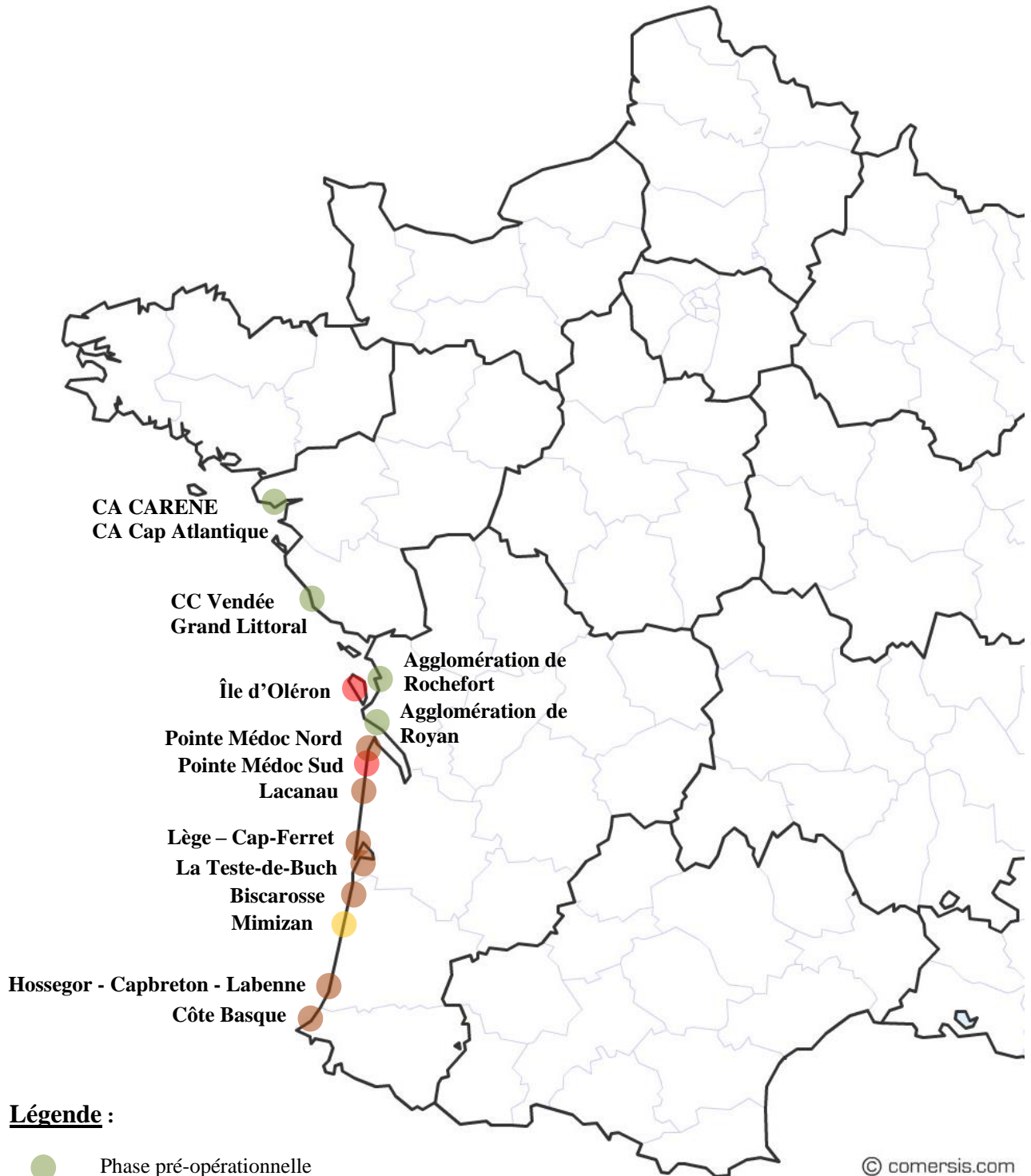
	Axes	Actions	Sous-Actions
N°1	Développer et partager la connaissance sur le trait de côte	Mettre en place le réseau national des observatoires du trait de côte	La ratification d'une charte des valeurs et des objectifs partagés du réseau
			L'organisation des instances de gouvernance et la définition des modalités de travail
			La priorisation et le lancement des travaux du réseau en cohérence avec les objectifs fixés en matière notamment de recueil et de partage de données, de développement de l'expertise collective et de sensibilisation du public
			La création d'une plate-forme d'échange et de communication (site Internet dédié)
		Améliorer à l'échelle nationale la connaissance du recul du trait de côte et des enjeux potentiellement impactés	Finaliser et diffuser la cartographie nationale de l'évolution du trait de côte en Corse et dans les départements d'outre-mer et étudier avec les collectivités concernées son éventuelle réalisation pour les collectivités d'outre-mer
			Élaborer et mettre en œuvre une méthodologie prospective à différentes échelles temporelles d'évaluation des enjeux au niveau national potentiellement exposés au recul du trait de côte en lien avec les travaux du réseau national des observatoires du trait de côte
		Développer la connaissance de la dynamique littorale	Finaliser et diffuser les atlas de la « dynamique et évolution du littoral » en métropole et en outre-mer
			Approfondir la connaissance en matière d'impact du changement climatique et de hausse du niveau marin sur les risques littoraux
			Développer la connaissance sur les stocks et les transits sédimentaires en lien avec l'élaboration de schéma de gestion des granulats en mer dans le cadre des documents stratégiques de façade, notamment la réalisation et le partage de relevés bathymétriques
			Finaliser, diffuser et définir les modalités de mise à jour de la base de données nationale des ouvrages côtiers en métropole et dans les départements d'outremer

N°2	Élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales partagées	Planifier en intégrant la gestion du trait de côte	Veiller à la prise en compte des actions de la stratégie nationale de gestion du trait de côte lors de l'élaboration du nouveau plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)
			Intégrer des objectifs de gestion du trait de côte dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas d'aménagement régionaux (SAR) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), objectifs qui pourront utilement servir de lignes directrices pour l'élaboration des stratégies locales de gestion du trait de côte
			Favoriser une gestion intégrée des risques littoraux en s'appuyant sur la mise en place de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI)
			Intégrer la gestion du trait de côte dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et développer des outils pour en faciliter la mise en œuvre
			Promouvoir une évolution des modalités de gestion du domaine public maritime (DPM) pour renforcer la prise en compte de l'impact du recul du trait de côte dans la délivrance des titres domaniaux au travers notamment d'une plus grande articulation des stratégies départementales du DPM naturel avec les objectifs de gestion du trait de côte, la compatibilité des titres domaniaux avec les objectifs environnementaux des plans d'actions pour le milieu marin (PAMM), la réalisation d'études d'impacts conformément à la réglementation en vigueur, le démantèlement des ouvrages à l'expiration de leur titre d'occupation et une cohérence accrue avec les objectifs des SLGTC à l'élaboration desquelles l'État aura participé
			Mettre en place des stratégies locales de gestion du trait de côte partagées (SLGTC) sur les territoires impactés par l'érosion côtière, en veillant a minima à leur articulation avec les stratégies locales du risque inondation (SLGRI) ou, lorsque cela est possible, en rapprochant les deux exercices. Elles pourront utilement être mobilisées lors de l'élaboration de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) afin d'assurer la cohérence des actions proposées dans ces PAPI avec les objectifs de gestion du trait de côte
			Élaborer, lorsque cela s'avère pertinent, un plan de gestion des plages à l'échelle la plus adaptée, incluant les éventuels programmes de rechargement des plages soumises à érosion, et s'inscrivant dans les schémas de gestion des granulats marins élaborés dans le cadre des documents stratégiques de façades
		Améliorer les outils pour intégrer la gestion du trait de côte	Clarifier la prise en charge des mesures de limitation de l'érosion littorale dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)
			Proposer des outils de diagnostic et de suivi de l'impact des aménagements et des modes de gestion du trait de côte, permettant notamment d'identifier les ouvrages susceptibles de ne pas faire l'objet de réparations ou d'être démantelés pour tout ou partie
			Mettre en place un cadre méthodologique pour faciliter la définition d'objectifs en matière de gestion du trait de côte dans les SRADDET, les SAR et le PADDUC
			Établir un recueil des bonnes pratiques et des méthodologies pour la gestion du trait de côte notamment au travers de fiches opérationnelles afin de définir les modalités pratiques de résilience et de réversibilité des aménagements existants ou à venir et de faciliter la mise en place d'aménagements, de réseaux et de modes de gestion et de construction répondant à cette définition dans les zones exposées au recul du trait de côte
			Mieux intégrer dans le guide méthodologique relatif aux PPRL le principe de réversibilité et de résilience des aménagements existants ou projetés situés dans des secteurs soumis à ces risques
			Mettre à disposition des collectivités les informations nécessaires à la prise en compte de la gestion du trait de côte lors de la préparation et de la gestion de crise
		Valoriser le rôle des espaces naturels et agricoles littoraux dans la gestion du trait de côte	Évaluer le rôle et les services rendus par les écosystèmes naturels en s'appuyant sur les démarches en cours
			Valoriser les bonnes pratiques dans les démarches et programmes structurants mis en œuvre tels que les PAPI, les SCOT et les stratégies locales
			Préserver la dynamique des écosystèmes dunaires et leur rôle dans la prévention et la protection des risques littoraux
			Protéger les écosystèmes naturels d'outre-mer, en particulier les mangroves et les récifs coralliens

N°3	Développer les démarches expérimentales sur les territoires littoraux pour faciliter la recomposition spatiale	Poursuivre et valoriser les expérimentations menées dans le cadre de l'appel à projets « expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : vers une recomposition spatiale des territoires exposés aux risques littoraux »	Évaluer les résultats obtenus dans le cadre de l'appel à projets
			Diffuser le bilan des enseignements et les recommandations qui en découlent
			Poursuivre l'accompagnement des cinq territoires bénéficiaires
	Favoriser l'émergence et la mise en œuvre d'opérations de recomposition spatiale	Lancer un nouvel appel à projets auprès des collectivités en tenant compte du retour d'expériences du précédent et en favorisant le développement de collaborations avec les acteurs socio-économiques, publics ou privés. Les démarches mises en place devront, sur la base de différents scénarios, proposer une adaptation des territoires littoraux à l'érosion côtière à moyen et long terme tout en minimisant la fixation du trait de côte	
		Définir et mettre en place des outils innovants pour la gestion du trait de côte grâce à l'assistance d'un groupe pluridisciplinaire (urbanistes, paysagistes, juristes, notaires, assureurs, ...) chargé d'expertiser la faisabilité et la mise en place de ces outils, tels que des titres d'occupation temporaire (baux emphytéotiques), des servitudes, une adaptation de la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier ou la réimplantation d'un bâtiment ou d'une infrastructure en retrait dans un secteur non vulnérable	
	Expérimenter et valoriser des opérations de recomposition spatiale des territoires intégrant une gestion souple du trait de côte		
N°4	Identifier les fonds mobilisables et leurs critères d'éligibilité	Identifier des financements mobilisables pour la gestion du trait de côte en recensant les fonds éligibles et en développant le recours aux fonds européens	
		Clarifier l'articulation et la complémentarité des financements issus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et du fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « Fonds Barnier »	
		Réaliser une grille de critères d'éligibilité et de hiérarchisation pour la conduite et le financement de travaux, en particulier pour les travaux d'urgence	
		Conditionner les financements de l'État à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une SLGTC partagée	
	Faciliter l'articulation des financements publics	Évaluer les financements publics engagés sur le littoral en appliquant la méthodologie élaborée par le commissariat général au développement durable (CGDD) sur les dépenses publiques en matière de risques naturels	
		Intégrer les mesures liées à la gestion du trait de côte et à l'érosion littorale dans les Contrats de Plan État-Région (CPER)	
		Encourager l'examen coordonné des dossiers sollicitant des financements pour la prévention des inondations et des submersions marines et la gestion du trait de côte par exemple au travers de commissions régionales, en lien avec les comités de bassin, afin de veiller à la cohérence de l'emploi des financements publics en faveur de la gestion des risques littoraux	
	Organiser l'évolution des dispositifs de financements	Étudier la faisabilité d'une nouvelle organisation et de nouveaux modes de financement des actions en matière de gestion du trait de côte et notamment examiner la possibilité de mettre en place un fond spécifiquement dédié à ces actions	
		Prendre en compte les résultats des travaux menés en matière de caractérisation des aléas côtiers dans les modalités de financements des actions de prévention et d'indemnisation des dégâts	
	Distinguer le financement des actions de prévention de celui de l'indemnisation des dégâts dans les dispositifs mis en place		

Annexe 5 – Carte des stratégies locales sur la façade atlantique

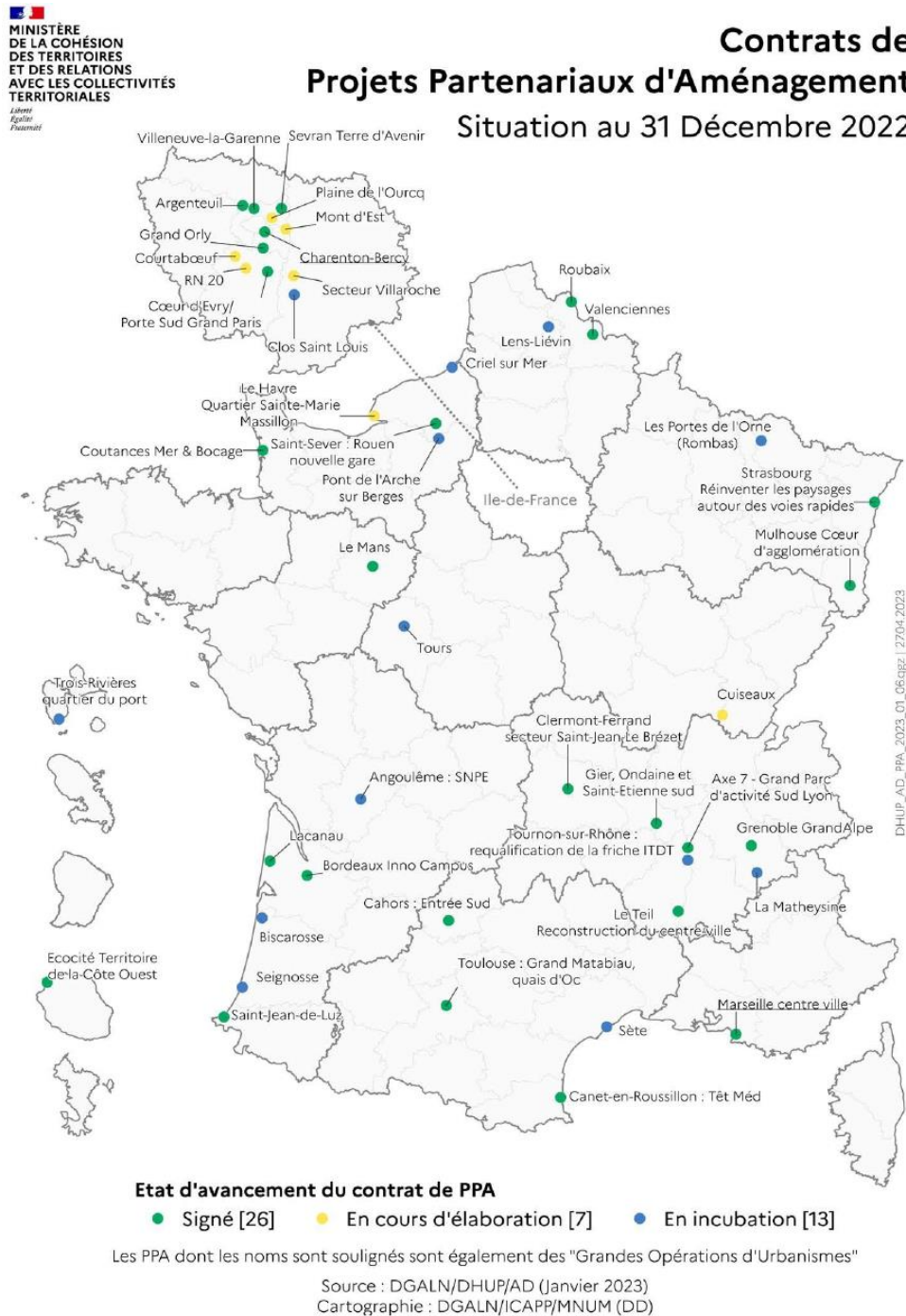
Source : GIP Littoral / Cérema / Entretien Perrine VERMEERSCH



Annexe 6 – Carte des PPA au 31 Décembre 2022

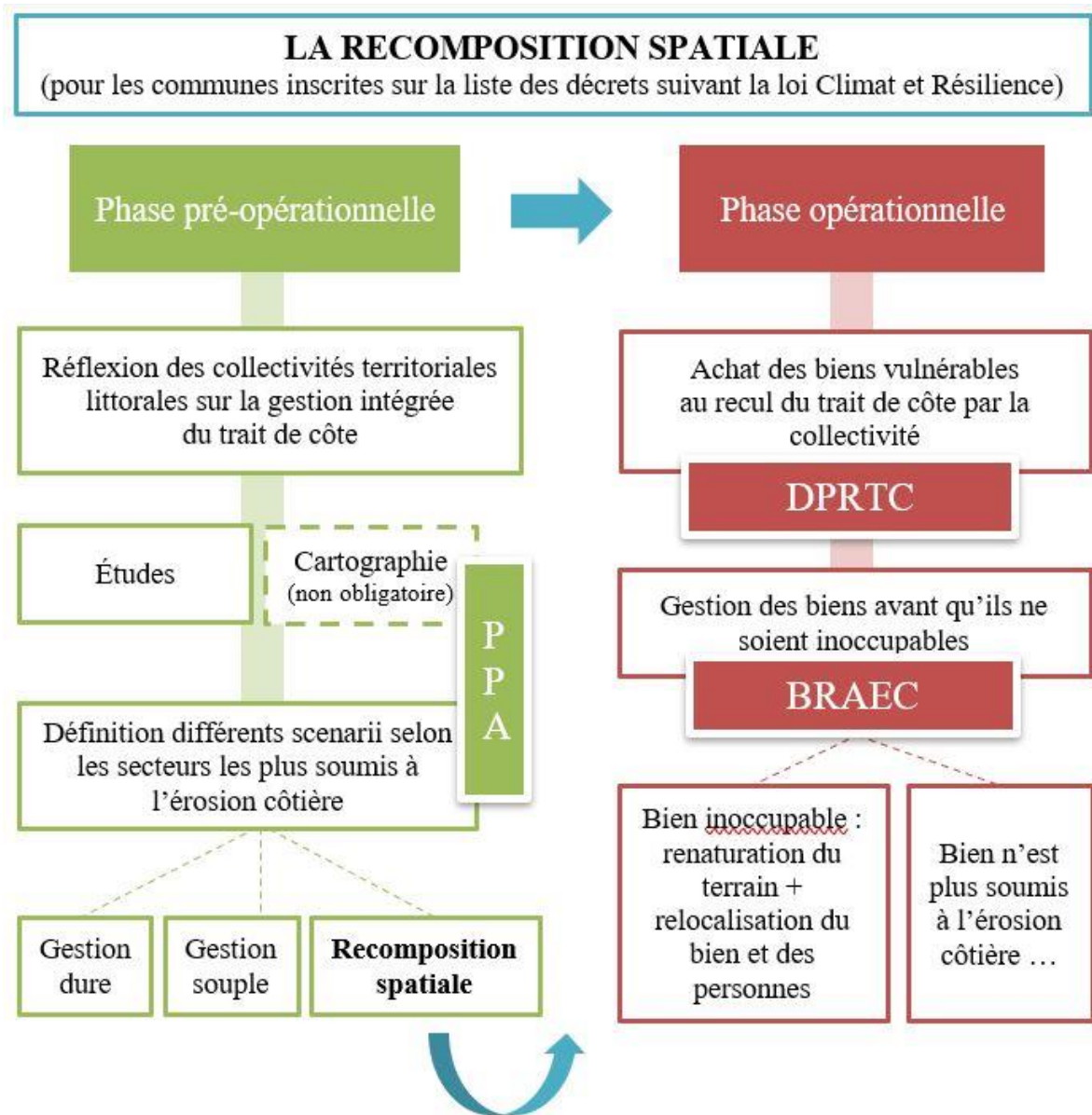
Source : Ministère chargé du logement, février 2022, *Le projet partenarial d'aménagement : un contrat au bénéfice du projet*, Rapport de Célia Moinard

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/le_contrat_de_projet_partenarial_d_aménagement_rapport_a_ctivite.pdf



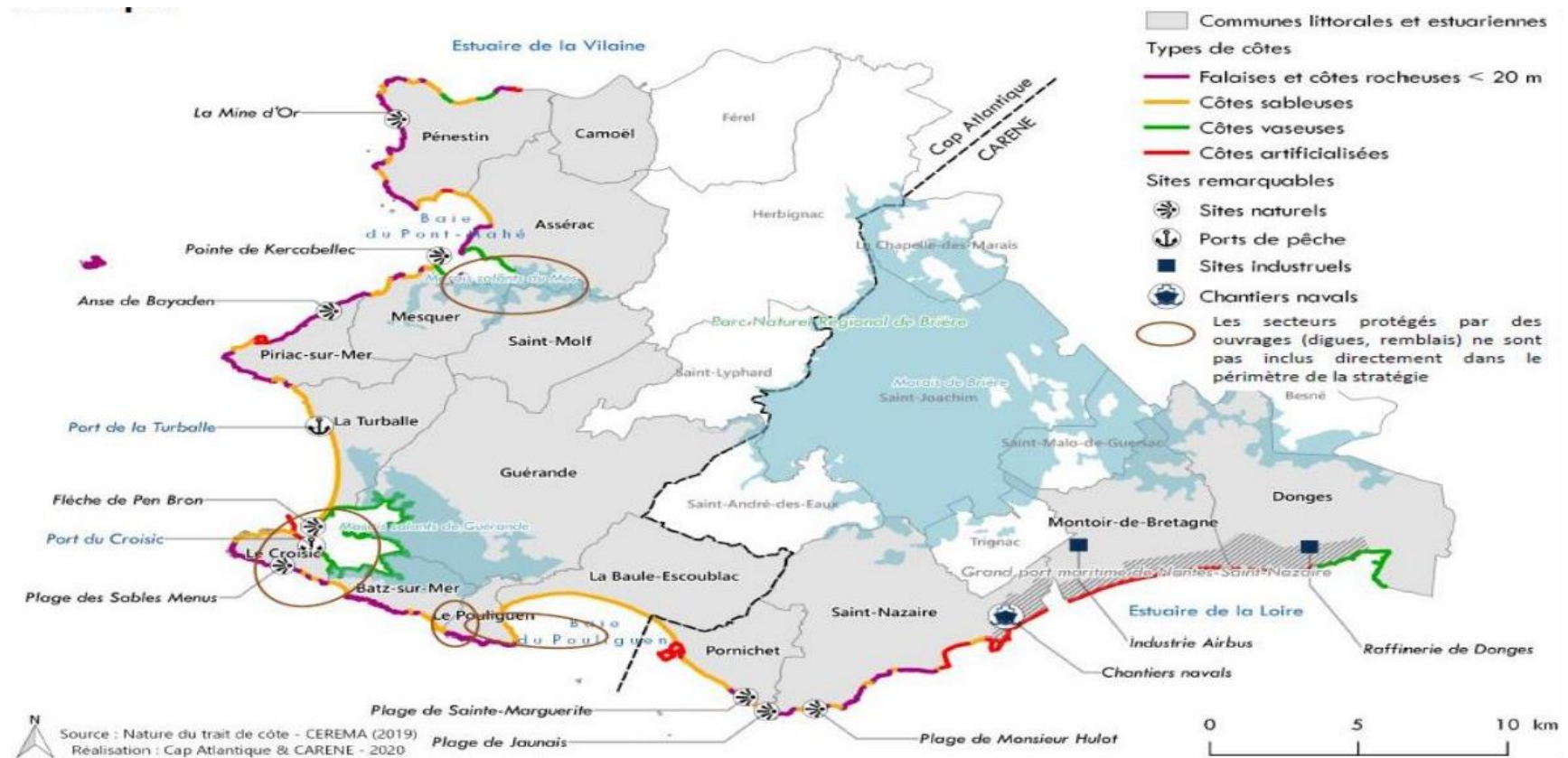
Annexe 7 – Schéma de l'utilisation de la boîte à outil offerte aux collectivités territoriales pour la mise en place d'une recomposition spatiale

Source : synthèse des recherches effectuées pour la rédaction de ce travail de recherche



Annexe 8 – Cartographie du périmètre de la SLGTC Cap Atlantique/CARENE

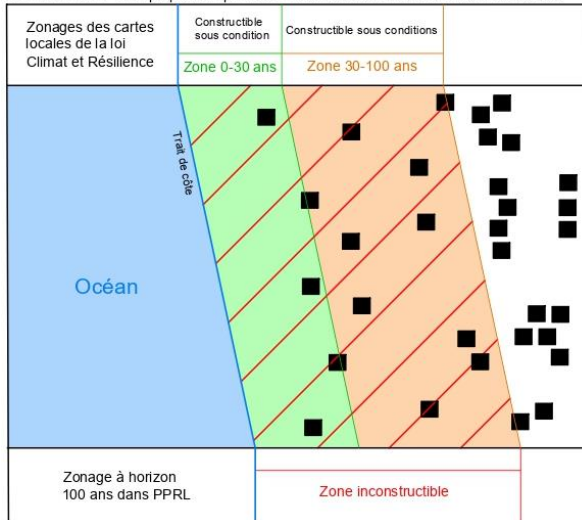
Source : Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire, décembre 2023, *La gestion du trait de côte communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique) – commune de Piriac-sur-mer – commune du Pouliguen*, Rapport d'observations définitives et ses réponses
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-presquile-de-guerande-atlantique-cap-atlantique>



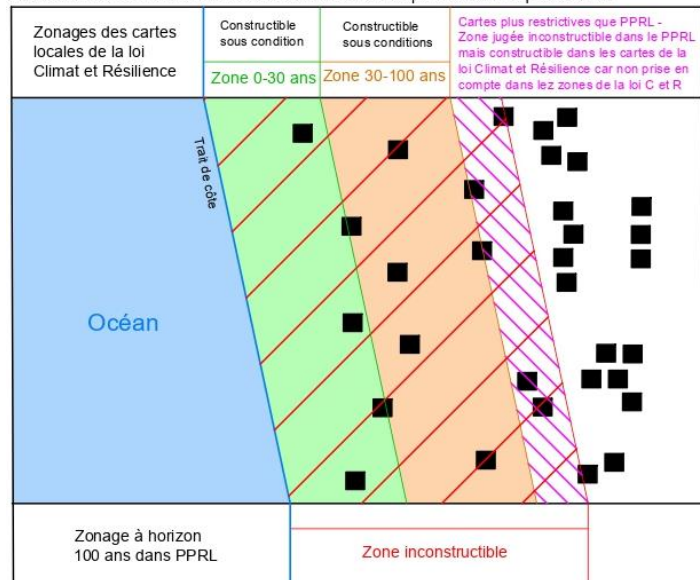
Source : Cap Atlantique

Annexe 9 – La superposition schématique du PPRL et des cartes issues de la loi Climat et Résilience

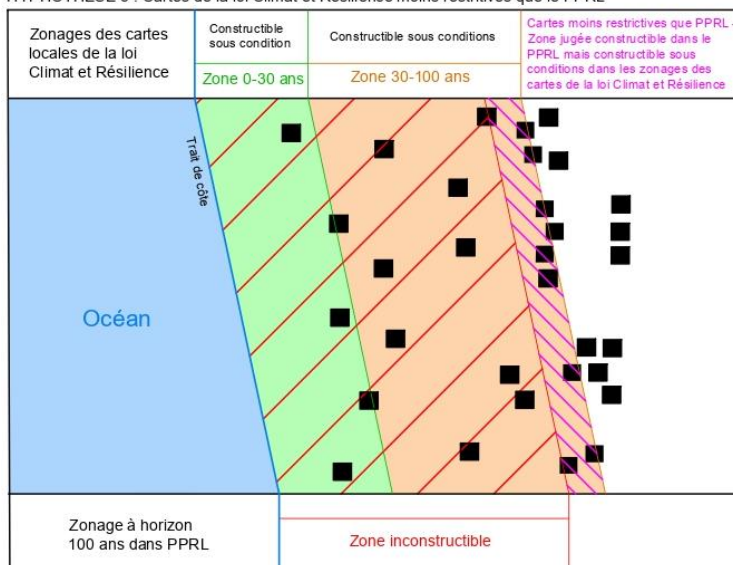
HYPHOTHESE 1 : Superposition parfaite PPRL et cartes de la loi Climat et Résilience



HYPHOTHESE 2 : Cartes de la loi Climat et Résilience plus restrictives que le PPRL



HYPHOTHESE 3 : Cartes de la loi Climat et Résilience moins restrictives que le PPRL



Engager la recomposition spatiale des espaces soumis à l'érosion côtière : les collectivités littorales de Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire face aux mécanismes proposés par la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 et l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022.

Mémoire de Master C.N.A.M., Le Mans 2024

RESUME

La loi Climat et Résilience de 2021 est venue poser le cadre juridique de la recomposition spatiale, solution de gestion souple de l'érosion côtière, qui se définit par une renaturation des biens menacés et une relocalisation des biens et des activités. Elle a été suivie d'une ordonnance et de décrets, étoffant l'aspect législatif de cette nouvelle gestion intégrée du recul du trait de côte.

Les collectivités territoriales ont dû adapter leurs réflexions et étudier la possible mise en place d'un projet d'aménagement tel que celui de la recomposition spatiale, en sachant que l'érosion, phénomène devenu risque, fait désormais partie du champ de l'urbanisme. De ce fait, des outils spécifiques ont été mis à disposition des collectivités dans le but de faciliter cette gestion intégrée du recul du trait de côte.

Mots clés : Erosion côtière, recul du trait de côte, recomposition spatiale, loi Climat et Résilience, collectivité territoriale, aménagement du territoire

SUMMARY

The climate and resilience law of 2021 established the legal framework for spatial recomposition – a flexible approach to managing coastal erosion that involves restoring at-risk properties to their natural state and relocating affected properties, activities and operations. It also laid the foundations for an additional order and further decrees, reinforcing the legislative aspect of this integrated new approach to shoreline degradation management.

Local authorities have had to adapt their strategies and consider implementing land use planning projects such as spatial recomposition, recognising that erosion – now an acknowledged risk – falls within the scope of urban planning. As a result, specific tools have been provided to local authorities to facilitate this integrated approach to shoreline degradation management.

Key words : Coastal erosion, shoreline degradation, spatial recomposition, climate and resilience law, local authorities, land use planning