

Novembre 2023

Financement des conséquences du recul du trait de côte

Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?

Marie-Luce Bousseton - IGEDD

Jean-François Landel - IGEDD

Boris Leclerc - IGEDD

Maxime Tandonnet – IGA

Rapport n° 014917-01

Rapport n°23047-R

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	7
Liste des recommandations.....	11
Introduction	14
Propos liminaires : De fortes attentes issues d'un historique récent	15
Le réaménagement du littoral à l'heure du changement climatique : des projets de territoire pris dans la contradiction entre un risque érosion anxiogène, et une attractivité exacerbée du littoral.....	15
La mission s'est inscrite dans la continuité du cadre législatif et assurantiel actuel tout en recherchant un accompagnement équitable des enjeux économiques et sociaux, et la mise en route d'une maîtrise foncière publique progressive.	16
1 Recensement et inventaire	18
1.1 La commande de la lettre de mission.....	18
1.2 La méthode d'inventaire retenue	18
1.2.1 La définition des hypothèses et des scénarios étudiés.....	18
1.3 Les résultats globaux des inventaires	20
1.3.1 Environ mille biens exposés au recul du trait de côte à très court terme	20
1.3.2 À 2050, des espaces urbanisés directement menacés apparaissent d'une faible superficie et un nombre relativement restreint de communes concentre des enjeux importants.....	20
1.3.3 Résultats à 2100	22
2 Des obstacles complexes et persistants à la mise en œuvre de la loi climat et résilience qui pèsent sur le choix : protéger ou reculer.....	23
2.1 Une loi climat et résilience qui a engagé le mouvement mais qui doit être confortée.....	23
2.1.1 Les cartes locales : l'érosion du trait de côte vue comme un enjeu d'aménagement local, et qui demeure aussi un risque naturel.....	23
2.1.2 Des leviers d'information et d'action intéressants, mais dont les effets sont amoindris à court terme compte tenu de l'attractivité du littoral et de son marché immobilier.....	24
2.2 Malgré les encouragements nationaux aux « solutions fondées sur la	

nature », les ouvrages de protection sont au cœur des stratégies locales de court/moyen terme, alors même que leur état et leur coût d'entretien sont méconnus.....	25
2.2.1 Une absence d'obligation d'intervention de la puissance publique pour la protection des biens et des populations face à la mer.....	25
2.2.2 Une part significative du trait de côte est fixée par des ouvrages dont les coûts cumulés d'investissements et d'entretien sont peu répertoriés	26
2.2.3 Une stratégie nationale volontariste pour la relocalisation mais des positionnements locaux en retrait et à l'état d'expérimentation, privilégiant la protection de moyen terme.....	27
2.3 Une absence de solution assurantielle du risque d'érosion littorale.....	28
2.4 Un marché foncier qui n'enregistre pas du tout la menace, des exemples d'indemnisations passées qui déresponsabilisent et des méthodes d'évaluation perfectibles	29
2.4.1 Un marché foncier qui n'enregistre pas du tout la menace et des exemples d'indemnisations passées qui déresponsabilisent	29
2.4.2 Des méthodes d'évaluation DNID perfectibles	29
2.5 La nécessité d'une délimitation actualisée du DPM.....	30
3 Du stratégique à l'opérationnel : les conditions de l'action publique dans le contexte actuel des territoires littoraux.....	32
3.1 Dans les zones tendues, le manque de foncier disponible et l'empilement des réglementations en matière de protection posent la question de la capacité du territoire à se recomposer	32
3.1.1 Le cas spécifique de l'érosion marine est reconnu au travers des dérogations apportées dans l'application du ZAN et de la loi Littoral, mais de manière très encadrée	32
3.1.2 Dépasser la logique en silo des risques pour favoriser les opérations de relocalisation : vers une stratégie inter-risques ?.....	33
3.2 Gouvernance, stratégie, contractualisation, ingénierie et opérateurs : une structuration des acteurs mettre en place à la bonne échelle de temps et de territoires.....	34
3.2.1 Gouvernance et stratégie de GITC, des préalables évidents mais qui restent à structurer, notamment pour la prise en compte d'enjeux nationaux ou régionaux d'aménagement du territoire	34
3.2.2 Ingénieries et opérateurs : un maillage d'acteurs et de compétences à renforcer pour passer des stratégies aux mises en œuvre	36
3.3 La question foncière au cœur de l'action publique : un « amorçage » délicat dans le contexte actuel des marchés, une solidarité nationale ciblée, et une priorité aux anticipations rétro-littorales.....	41

3.3.1	Des stratégies d'acquisition à l'amiable à prendre ou à laisser pour la bande littorale menacée	41
3.3.2	Pour les logements, aucun dispositif d'indemnisation mais l'intervention de la solidarité nationale au soutien de certaines situations	42
3.3.3	Une approche pragmatique au cas par cas pour les activités économiques menacées à court/moyen terme	46
3.3.4	Une priorité aux stratégies et aux acquisitions foncières d'anticipation en retro-littoral,	46
4	Outils et leviers nouveaux pour une stratégie de rachat et de relocalisation à coût maîtrisé	48
4.1	Des leviers nouveaux pour accentuer la prise en compte du risque érosion par les marchés immobiliers.....	48
4.1.1	Le renforcement des informations préventives comme « signal prix »	48
4.1.2	Changer les règles de l'évaluation des biens menacés ?	49
4.1.3	Les diverses modalités d'intervention et financement publics concourent « au signal prix »	49
4.2	Outils et leviers d'accompagnement de la relocalisation	52
4.2.1	La piste du démembrement de propriété.....	52
4.2.2	Vers une responsabilisation individuelle et collective des acteurs dans la gestion du trait de côte	54
5	Financements et ressources, soutenir les collectivités, en mobilisant prioritairement les dispositifs existants	56
5.1	Les opérations d'aménagement et les équipements publics locaux bénéficient de multiples dispositifs de co-financement	56
5.2	Les soutiens financiers de l'État pour la gestion globale du trait de côte doivent s'inscrire dans le cadre des dispositifs actuels, en abondant le fonds vert.....	57
5.3	Besoin d'accompagnement des activités touristiques et économiques dans une approche d'ensemble.....	59
5.3.1	Hôtellerie/restaurations et Campings	59
5.3.2	Conchylicultures	59
5.3.3	Ports de plaisance.....	60
5.4	Accompagnement de la relocalisation des logements.....	60
5.4.1	Développement des outils d'aides à la pierre pour un financement du relogement ?	60
5.4.2	Aide au relogement des locataires du parc privé dans les zones menacées	61

5.4.3 Développement des outils d'aide à la personne	61
5.5 Des ressources financières nouvelles, appuyées sur des taxations existantes, au plus près des territoires concernés.....	61
5.5.1 Trois taxes mobilisables à titre principal	62
5.5.2 Appréciation de la « richesse » des communes et leur capacité d'investissement et solidarité intercommunale	62
5.6 Cas particulier de l'outre-mer : une intervention forte dans des territoires particulièrement contraints	63
Conclusion	65
Annexes	66

Résumé

Un certain nombre de choses ne peuvent plus supporter nos atermoiements, sous couvert que «c'est complexe ». Le « crucial » est ce point de l'espace et du temps où une décision s'impose. (Sophie Chassat, Complexité. Critique d'une idéologie contemporaine)¹.

1/ Les résultats des inventaires de biens menacés mettent en exergue l'importance des ouvrages de protection, les différences d'exposition au risque des territoires, et la question de la temporalité dans l'anticipation de l'érosion. Ils pointent également que les communes les plus impactées sont loin d'être toutes inscrites au « décret liste² ».

Phénomène lent aujourd'hui et freiné/stoppé par les ouvrages de protection, l'érosion sera fortement amplifiée à l'avenir par l'élévation du niveau marin qui s'accélèrera dans la seconde moitié du siècle, impactant plus fortement les zones basses :

- D'ici 2050, dans l'hypothèse où tous les ouvrages actuels continuent d'offrir la même protection, les impacts de l'érosion resteront relativement modérés au plan national : 760 ha urbanisés seront érodés et 8 500 locaux menacés, dont 5 200 logements et 1 400 locaux d'activités.

Les situations sont par ailleurs contrastées sur le territoire : sur les plus de 600 communes ayant au moins un bien menacé, une soixantaine seulement d'entre elles concentrent plus de la moitié des biens concernés et de leur valeur économique.

- D'ici 2100, la cartographie des zones basses du littoral situées sous le niveau marin actuel +1 m, pointe la sensibilité de certains territoires aux risques de l'invasion maritime et du débordement estuarien, ainsi que leur dépendance aux ouvrages de protection. En l'absence d'ouvrages, l'étude du Cerema recense plus de 500 000 ha (urbanisés, naturels ou agricoles) menacés, 450 000 logements (86 milliards d'euros) 55 000 locaux d'activités et 2 000 km de routes (RD et RN) et voies ferrées.

Plus que cette évaluation, c'est le changement d'échelle pour certains territoires vulnérables qui est soulevé : les enjeux ne sont plus ceux d'un repli organisé à l'échelle communale ou intercommunale, mais des enjeux d'aménagement du territoire, nationaux et/ou régionaux. La mission suggère de missionner Cerema/BRGM pour des éclairages sur ces enjeux nationaux de moyen/long terme.

Les résultats des inventaires ont également révélé un certain « désajustement » entre les communes ayant le plus de biens menacés à horizon 2050 et celles inscrites de manière volontaire dans le « décret liste » de la loi climat et résilience. Ces communes non inscrites sont par ailleurs souvent non couvertes par un PPR, et la mission s'est donc interrogée sur ce qui pouvait freiner la poursuite de l'urbanisation dans ces zones à risque. Dans ce contexte, elle propose de revenir à l'application de l'article L.321-15 du code de l'environnement, imposant aux communes identifiées comme prioritaires par l'État la réalisation de cartes locales de projection du recul du trait de côte, et le maintien des PPR érosion existants en l'absence de ces cartes locales opposables³.

¹ <https://www.fondapol.org/etude/complexite-critique-dune-ideologie-contemporaine/>

² Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral - NOR : TREL2317655D

³ Par commodité, le terme de « cartes locales » est utilisé dans le rapport, ceci regroupant les hypothèses de projection du recul du trait de côte à l'échelle communale voire exceptionnellement intercommunale,

2/ Les ouvrages de protection sont au cœur des stratégies de recomposition spatiale des littoraux : protéger ou reculer et à quelle échéance. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC), quasi-inexistantes à ce jour, doivent être encouragées pour définir clairement les choix politiques d'aménagement, les investissements et les coûts d'entretien à court, moyen et plus long terme.

Tous les élus rencontrés par la mission travaillent au maintien ou au renforcement des dispositions de protections existantes pour qu'elles assurent leur rôle de protection sur les 20 à 30 prochaines années, le temps de réaliser les relocalisations. Le groupe de travail spécifique « GEMAPI » (compétence des EPCI en charge de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations) demandé par la Députée et présidente du Comité national du trait de côte (CNTC) s'inscrit assurément dans cette préoccupation.

Quoiqu'il en soit les ouvrages de protection sont parties prenantes des stratégies de relocalisation, puisque demain plus encore qu'aujourd'hui il va falloir se positionner entre valeur des enjeux économiques protégés et coût des protections, et faire des choix éclairés. La mission a donc émis plusieurs recommandations sur cette question qui lui est apparue comme majeure.

Elle suggère notamment que le Cerema soit missionné pour piloter un observatoire des ouvrages de protection, pour fonder une vigilance partagée de l'État et des collectivités sur le bon état de ces ouvrages et une analyse socio-économique commune pour éclairer les choix politiques et le dialogue avec les populations.

3/ La mission s'est inscrite dans la continuité du cadre législatif et assurantiel actuel à savoir la non assurabilité du risque de recul du trait de côte et l'exclusion du fonds Barnier. Elle a rejeté tout dispositif d'indemnisation, ceux-ci étant déresponsabilisants et ruinant tout effort de politiques publiques de prévention des risques. Cette position de fond est partagée par la mission « Assurabilité face au changement climatique » et les lignes de conduite des deux missions devraient être très complémentaires.

Notre mission propose un dispositif de solidarité nationale fondé sur deux principes : d'une part l'exclusion de toute solidarité nationale dès lors que l'achat du bien a été effectué en toute connaissance du risque d'érosion ; d'autre part l'orientation de la solidarité nationale vers les seuls propriétaires occupants de résidences principales. En anticipation du risque d'érosion, ces derniers bénéficieraient d'un « accompagnement » leur permettant de faire face à la perte inéluctable de leur bien. Celui-ci serait matérialisé par une dotation financière, modulée selon leurs ressources et leur niveau de connaissance du risque au moment de l'achat (existence d'un PPR ou dans l'avenir d'une carte communale), et versée en contrepartie de la cession du logement à la commune. Cette dotation ne dépasserait jamais 70% de la valeur vénale du bien et serait plafonnée (300 K€ en référence aux conditions d'intervention du fonds Barnier). Cette proposition ne serait faite qu'une fois, « à prendre ou à laisser » laissant au propriétaire le soin d'apprécier où se situe son intérêt.

Les inventaires du Cerema à 2050 et le calibrage des règles d'accompagnement proposées par la mission conduisent à une évaluation à 250 M€ sur les 25 prochaines années. Cette proposition laisse de côté les résidences secondaires et les résidences louées (tourisme ou logements principaux). Il est toujours loisible aux collectivités locales de s'en porter acquéreur avant qu'elles ne soient interdites d'occupation, mais la mission recommande fortement le recours à la seule voie amiable, avec des propositions inférieures à la valeur vénale et similaires à celles mises en œuvre dans le cas du soutien de l'État.

4/ Par ailleurs, les recompositions spatiales nécessaires dans l'avenir peuvent être entravées par l'absence de terrains dépourvus de tout risque. La mission suggère une stratégie « inter-risques » permettant certaines dérogations réglementaires accompagnées d'une forte gouvernance technique des risques cumulés au niveau national, par exemple sous la forme d'une commission technique.

L'État et les collectivités sont confrontés, de manière plus ou moins aigüe selon les territoires, à un défi foncier, que ce soit pour la reconstitution d'une économie touristique stratégique, celle d'une économie liée à la logistique portuaire ou le défi démographique. La mission suggère la relance de stratégies foncières de moyen/long terme en demandant aux EPF d'engager des études prospectives foncières croisant les cartographies multirisques des zones littorales (submersion, inondation, érosion) aux échéances 2050/2100, l'identification des biens et superficies menacés et un repérage des potentiels foncières disponibles hors risque.

Elle recommande d'encourager l'organisation au niveau régional d'une gouvernance associant tous les niveaux territoriaux et dotée d'une capacité d'ingénierie « amont » pour la production de stratégies régionales ou locales de GITEC et la prise en main des enjeux d'aménagement du territoire de moyen/long terme sur les zones de côtes basses.

Elle suggère dans le rapport un schéma organisationnel en soutien aux communes et aux EPCI pour faire face à des projets complexes, en s'appuyant sur les opérateurs existants, nationaux ou locaux, moyennant des renforts juridiques et leurs moyens d'action pour certains d'entre eux en particulier les EPCI « gemapiens » : leur compétence en matière d'ouvrages de protection contre l'érosion doit être confortée juridiquement par un décret simple, au vu des interprétations divergentes sur ce sujet. La mission est favorable à une organisation territoriale moins morcelée, par regroupement d'EPCI (notamment avec des agglomérations plus peuplées) qui bénéficient de leur action. Pour les EPF : leur montée en puissance pour les acquisitions de long terme doit être préparée en modifiant les règles de portage actuelles, en ouvrant à la création de filiales foncières et en leur permettant d'augmenter progressivement leur capacité d'action (augmentation des financements TSE et des ressources humaines).

La mission propose enfin de recentrer les PPA sur les opérations les plus complexes avec une approche globale d'aménagement et d'introduire des horizons temporels dans les programmes d'actions.

5/ L'un des constats les plus évidents réalisés par la mission est l'absence de prise en compte du risque érosion par les marchés immobiliers. Dans ce contexte la mission a considéré qu'il était important de proposer des dispositions complémentaires à celles déjà incluses dans la loi climat et résilience : accentuer la communication et la connaissance du risque d'érosion du trait de côte par un nouveau macaron dès l'annonce immobilière pour les biens menacés en zone 0-30 et 30-100 ans ; faire des porter à connaissance systématiques sur la thématique de l'érosion du trait de côte : d'une part, des préfets auprès des collectivités, et, d'autre part, des communes auprès des habitants, et à chaque mutation ; requalifier les zonages de PLU de manière plus contraignante (passage de U et AU à N) ; étendre l'obligation de consignation lors des mutations dans la zone érosion littorale 0-30 ans ; aligner la doctrine d'intervention du fonds Barnier pour les zones littorales à falaises sur celle applicable aux zones basses soumises à érosion.

Par ailleurs la mission propose de développer de nouveaux mécanismes « d'effacement progressif de la propriété » du bien menacé, avec en procédure amiable, un démembrement (nu propriété/usufruit) ou un viager.

6/ Les financements et ressources pour soutenir les collectivités peuvent passer par des dispositifs existants. Les opérations d'aménagement et les équipements publics bénéficient d'ores et déjà de multiples dispositifs de cofinancement. Par ailleurs, la mission considère l'érosion littorale comme l'avant-poste visible du changement climatique et que ses réflexions et propositions doivent avoir la prudence d'éviter les dispositifs exceptionnels. Elle s'est donc inscrite dans les dispositifs budgétaires existants, y compris pour la mesure de solidarité nationale aux propriétaires résidents qu'elle propose : celle-ci peut passer notamment par le fonds vert, sous réserve qu'il fasse l'objet d'une pérennisation et d'une exception de fongibilité.

Au vu du caractère très prospectif des cartes locales et des PPA et surtout devant la variété des situations locales, aucun chiffrage solide ne peut être associé aux divers postes de dépenses présentés, hormis pour la proposition de solidarité nationale aux propriétaires résidents principaux.

Les ressources financières complémentaires au financement du recul du trait de côte sont proposées autour de trois sources : un prélèvement additionnel sur la taxe aux droits de mutation à titre onéreux dans le périmètre des EPCI littoraux, au bénéfice du budget de l'État en soutien de certains propriétaires occupants; un déplafonnement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour favoriser les acquisitions et portages de fonciers en rétro littoral ; un soutien financier accru à la Gemapi pour le financement (entretien et/ou investissement) des ouvrages de protection contre l'érosion en impliquant directement les propriétaires protégés au sein d'associations syndicales autorisées (ASA), en utilisant pleinement le plafond actuel de la taxe, voire au-delà, avec un soutien renforcé du fonds vert aux EPCI compétents dans le cadre des PPA notamment pour les EPCI les plus faibles.

Enfin concernant la situation particulièrement critique et hétérogène de l'Outre-Mer sur certains sites, la mission estime qu'un complément d'étude est indispensable.

Liste des recommandations

Recommandation 1. [DGALN-DGPR-Cerema] Renforcer le travail de coordination engagée avec les scientifiques et les observatoires du trait de côte pour réactualiser régulièrement l'indicateur national du trait de côte, la cartographie nationale des ouvrages et aménagements côtiers cet ensemble formant la base d'un futur outil de recensement des biens menacés partagé entre État et collectivités, à réactualiser périodiquement. 23

Recommandation 2. [DGALN-DGPR-DGCL] Revenir à l'application de l'article L 321-15 du code de l'environnement imposant aux communes identifiées comme prioritaires par l'État la réalisation de cartes locales. Maintenir les PPRL existants ou prescrits sur le volet érosion en l'absence de cartes locales opposables..... 25

Recommandation 3. [DGALN-DGPR] Asseoir tout co-financement éventuel de l'État en matière d'ouvrage de protection (confortement lourd, création) sur des stratégies locales de GITC à bonne échelle cohérentes avec la stratégie nationale, et sur des analyses socio-économiques comparatives avec un projet de relocalisation spatiale ; Positionner le Cerema comme pilote d'un observatoire national des ouvrages (littoraux et fluviaux) collectant les coûts complets et le suivi de leur état, pour l'élaboration d'une méthode d'analyse socio-économique des projets de protections contre l'érosion afin d'éclairer les choix politiques et le dialogue avec les populations. 28

Recommandation 4.[DNID-DGALN-DGAMPA] Aboutir à des valeurs foncières économiques adaptées à la durée de vie résiduelle des biens menacés : 32

- Accélérer les procédures d'actualisation ad hoc de délimitation visible (repères) du domaine public maritime afin de donner un signal prix tangible au marché immobilier de première ligne en portant prioritairement l'effort sur les communes du décret liste et les plus menacées ; 32

- Retenir la méthode des revenus (valeur locative) comme moyen d'évaluation équivalente à celle de la comparaison des valeurs de marchés (en lieu et place de la méthode des comparaisons). 32

Recommandation 5.[DGPR-DGALN] Face à l'absence de terrains disponibles dépourvus de risques pour la relocalisation, envisager pour sa mise en œuvre une stratégie inter-risques permettant certaines dérogations réglementaires, accompagnée d'une forte gouvernance technique des risques cumulés au niveau national, par exemple sous la forme d'une commission technique supérieure des risques naturels. 35

Recommandation 6.[DGPR-DGALN] Encourager l'organisation au niveau régional de gouvernance associant tous les niveaux territoriaux et dotées d'une capacité d'ingénierie « amont » notamment pour la production des stratégies régionales ou locales de GITC : 36

-Encourager les SLGITC incluant au moins les horizons 30 et 100 ans en parallèle des cartes locales et y définir une doctrine de choix entre protection et relocalisation induisant une sélectivité accrue des financements de soutien à la défense contre la mer ; 36

-Missionner Cerema/BRGM pour des éclairages sur les enjeux nationaux à 100 ans sur les territoires les plus vulnérables à l'échelle nationale..... 36

Recommandation 7.[DGALN-DGPR-DGCL] Renforcer l'animation et la coordination technique des observatoires du trait de côte avec l'appui du Cerema/BRGM : 40

- DGALN: Soutenir la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie d'aménagement par les PPA de préfiguration, et en encourageant les organisations « mutualisées » et/ou la mobilisation de structures existantes..... 40

- DGPR-DGALN-DGCL: Conforter juridiquement la compétence Gemapi en matière d'ouvrages de protection contre l'érosion. S'assurer que ces établissements font face à leurs

obligations de maintien en bon état des ouvrages sous leur gestion. Et examiner la faisabilité de fusion pour consolider des EPCI trop fragiles..... 40

- DGALN : Préparer la montée en puissance des EPF pour des acquisitions de long terme, en modifiant les règles de portage actuels, en ouvrant à la création de filiales foncières et en leur permettant d'augmenter progressivement leur capacité d'action (augmentation des financements TSE et des ressources humaines). 40

- DGALN : Faciliter le déploiement des actions du Conservatoire du littoral par un budget complémentaire d'autofinancement de projet, par un accès au fonds Barnier, et par l'adaptation de ses moyens humains au développement de ses projets. 40

Recommandation 8.[DGALN]- Recentrer les PPA sur les opérations d'aménagements complexes, et sous réserve d'un engagement des acteurs dans une approche globale d'aménagement réunissant plusieurs co-financeurs. Introduire des horizons temporels dans les programmes d'actions. Tirer le bilan des PPA de préfiguration avant toute décision d'engagement de l'État dans un dispositif de PPA opérationnel. Inciter au rééquilibrage en termes de mixité sociale..... 41

Recommandation 9. [DGALN-DB] Mobiliser des financements publics de l'État pour accompagner les propriétaires occupants de résidences principales dans la libération de leurs biens, sous conditions de ressources et selon la date d'acquisition. Ces dotations versées aux collectivités territoriales constituent une aide à la maîtrise foncière de la bande côtière menacée. Exclure l'éligibilité aux aides publiques et à la solidarité nationale en cas d'achat immobilier récent « en connaissance de cause des risques d'érosion »..... 47

Recommandation 10. [DGALN-EPF] Systématiser la réalisation d'études prospectives foncières croisant les cartographies multirisques des risques littoraux (submersion, inondation, érosion) aux échéances 2050/2100, l'identification des biens et superficies menacées et un repérage du potentiel foncier disponible hors risque, comme préalable à la définition de stratégies foncières de moyen /long terme. 48

Recommandation 11.[DGALN-DGCL-DGPR] Utiliser divers leviers favorisant un retournement à la baisse du marché immobilier littoral pour les zones soumises à érosion : 52

- Accentuer la communication et la connaissance du risque d'érosion du trait de côte par un nouveau macaron dès l'annonce immobilière pour les biens menacés en zone 0-30 et 30-100 ans..... 52

- Produire des porter à connaissance systématiques sur la thématique de l'érosion du trait de côte : d'une part, des préfets auprès des collectivités, et, d'autre part, des communes auprès des habitants, et à chaque mutation. 52

- Requalifier les zonages de PLU de manière plus contraignante (passage de U à N). 52

- Etendre l'obligation de consignation lors des mutations dans la zone érosion littorale 0-30 ans. 52

- Aligner la doctrine d'intervention du fonds Barnier pour les zones à falaises sur celle applicable aux zones basses soumises à érosion..... 52

Recommandation 12. [DGALN-DACS-DB] Proposer de nouveaux mécanismes d'effacement progressif de la propriété du bien menacé avec, en procédure amiable, un démembrement nue-propriété/usufruit ou un viager érosion du trait de côte..... 55

Recommandation 13. [DGALN-DGCL] Favoriser la responsabilisation des propriétaires des biens menacés par la création d'ASA. 56

Recommandation 14. [DGALN-DB-DGFIP-DLF-DGCL] Identifier des recettes complémentaires au financement du recul du trait de côte et à la relocalisation par :..... 64

- un prélèvement additionnel sur la taxe aux droits de mutation à titre onéreux dans le périmètre des EPCI littoraux au bénéfice du budget de l'État en soutien de certains propriétaires occupants ;..... 64
- un déplafonnement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour favoriser les acquisitions et portage foncier en rétro littoral ; 64
- un soutien financier accru à la Gemapi en matière de coût des ouvrages de protection contre l'érosion en impliquant directement les propriétaires protégés, en utilisant pleinement le plafond actuel de la taxe, voire au-delà, avec un soutien renforcé du fonds vert aux EPCI compétents dans le cadre des PPA notamment pour les EPCI les plus faibles..... 64

Introduction

Par lettre conjointe en date du 7 mars 2023⁴, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ont confié à l'inspection générale de l'administration (IGA), d'une part et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) d'autre part une mission relative à la définition d'un modèle de financement pour accompagner la recomposition spatiale des territoires littoraux soumis à un recul du trait de côte. Cette mission faisait suite à un précédent rapport en 2019⁵ dont l'IGF était co-auteur.

La question du réaménagement du littoral sous la pression du recul du trait de côte est soulevée depuis de nombreuses années au niveau local et national, avec notamment la première stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) établie en 2012. Elle a été illustrée avec l'immeuble le Signal à Soulac, qui a mobilisé un financement budgétaire spécifique au PLF 2019 pour l'indemnisation des propriétaires, alors même que ce phénomène naturel prévisible dans le temps n'est éligible à aucun fonds d'indemnisation. Le gouvernement a toutefois rappelé lors de l'installation du comité national du trait de côte (CNTC) que le précédent du Signal ne devra, en aucun cas, être reconduit.

La lettre de mission comprend deux volets :

- réaliser un inventaire « fiable » et une évaluation de la valeur des biens menacés à moins de 5 ans et à moyen terme, en métropole et en outre-mer ;
- identifier un « modèle de financement pour accompagner la recomposition spatiale des territoires littoraux ».

Sur ce deuxième point, elle suggère, en méthode, que « le croisement de l'inventaire, de l'analyse des marchés [fonciers et immobiliers] et des montages financiers des opérations [existantes] doit permettre au final d'évaluer le besoin de financements pour l'acquisition et la remise en état des zones affectées puis la recomposition en rétro-littoral ».

En parallèle, il est demandé à la mission l'accompagnement expert et l'animation des travaux du CNTC pour « construire un consensus sur le modèle économique de la recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte ».

La mission a réalisé deux déplacements en juin 2023 en Occitanie et en septembre 2023 en Aquitaine et a travaillé avec l'outre-mer par visioconférences. Elle a auditionné 237 interlocuteurs.

Après avoir réalisé un recensement et un inventaire des biens menacés (I), et en présence d'obstacles complexes et persistants à la recomposition spatiale et à son corollaire : protéger ou reculer (II), la mission propose de nouvelles stratégies d'action publique sur les territoires littoraux en faveur de la recomposition spatiale (III). Pour ce faire, sont proposés : quelques pistes d'outils et leviers nouveaux pour une maîtrise foncière et une relocalisation à coûts maîtrisés (IV), ainsi qu'un financement et des ressources associées, mobilisant prioritairement les dispositifs existants en soutien des collectivités (V).

⁴ Annexe 1 : lettre de mission.

⁵ Réf CGEDD n°012532-01 et IGA n°18104-R

Propos liminaires : De fortes attentes issues d'un historique récent

Cette mission intervient dans un contexte où le programme d'action de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2017-2019 a mis en avant des modalités de gestion du littoral fondées sur la nature, et privilégié la recomposition spatiale des territoires plutôt que la défense systématique contre la mer.

Cette même période a vu également la production de plusieurs projets de loi, des rapports parlementaires ou d'inspections (rapport 2019 IGEDD-IGA-IGEF) et des travaux fondateurs du Cerema (Index national du trait de côte, première évaluation des biens menacés par l'érosion).

En cohérence, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », et l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ont renforcé les outils d'aménagement et de maîtrise foncière à disposition des collectivités pour adapter et anticiper des phénomènes d'évolution du trait de côte, sans ouvrir droit à de nouveaux financements spécifiques⁶.

À date de novembre 2023 aucune véritable opération de recomposition spatiale n'a été engagée en milieu urbanisé. Les plus abouties sont celles conduites par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en milieu naturel ou agricole. Les premières démarches - souvent partielles et incluant des ouvrages de protections du littoral qui diffèrent toute relocalisation - sont initiées avec les projets partenariaux d'aménagement (PPA) signés avec 8 territoires sur ces trois dernières années et financés sur le plan de relance puis le fonds vert. Ces approches en sont encore aujourd'hui au stade des études amont, ou engagées sur des travaux très partiels de réaménagement d'espaces publics et de voiries.

Dans ce contexte d'émergence des déclinaisons locales de la loi climat et résilience (cartes locales de projection du recul du trait de côte et PPA), aucun chiffrage solide ne peut être associé à ce stade aux divers postes présentés, hormis pour la proposition de solidarité nationale aux propriétaires résidents principaux que la mission a investigué plus particulièrement.

Le réaménagement du littoral à l'heure du changement climatique : des projets de territoire pris dans la contradiction entre un risque érosion anxigène, et une attractivité exacerbée du littoral

Le changement climatique a été appréhendé par la mission sur le fondement des orientations gouvernementales d'une trajectoire d'adaptation au changement climatique (TRACC) telle que précisée avec la hausse de la température moyenne en 2100 de +4 °C sur la France métropolitaine.

Dans une note de juin 2023 sur l'adaptation au changement climatique, France Stratégie écrit « *les décideurs locaux sont confrontés à un défi de taille : ils doivent assumer politiquement la situation, faire des choix d'investissement potentiellement coûteux pour prévenir des crises qui auront lieu dans un avenir relativement lointain, dont les risques et les impacts sont incertains, les solutions d'adaptation complexes et les annonces anxigènes* ».

La question de l'érosion côtière s'inscrit dans cette complexité, et dans le caractère systémique des adaptations à conduire à l'heure du réchauffement climatique :

- L'érosion est un phénomène naturel certain mais pas prédictible, la connaissance du recul historique n'offre pas de certitude sur le rythme du recul érosif à venir, notamment quant à son accélération au gré des tempêtes extrêmes. Les particularités géographiques et hydro

⁶ Elle a ainsi maintenu la segmentation des risques naturels entre les risques naturels littoraux éligibles au fonds Barnier, car imprévisibles, et ceux exclus du fonds Barnier, car prévisibles.

sédimentaires rendent chaque phénomène d'érosion singulier, et l'élévation du niveau marin va avoir à moyen/long terme des impacts majeurs sur les zones basses littorales, d'une toute autre ampleur que la poursuite du recul chronique observé jusqu'alors. Ces zones verront cohabiter, voire se superposer des risques d'érosion et de submersion.

- La relocalisation spatiale, confiée aux collectivités territoriales, est un chantier d'ingénierie inédit et complexe ; si son anticipation paraît incontournable la question du maintien voire du renforcement des ouvrages de protection actuels contre la mer est posée avec acuité pour gagner des délais d'adaptation.
- L'information des populations sur le recul du trait de côte est indispensable pour sortir du déni de sa réalité, mais elle est anxiogène et doit s'articuler avec la construction d'un nouveau « récit de territoire ». Pour autant, l'attractivité de ces territoires ne se dément pas, et les prix du marché de l'immobilier, continuent majoritairement à croître, ignorant la menace, voire s'établissant « à rebours » de celle-ci⁷.

Dans ce contexte, auxquels s'ajoutent le cumul avec d'autres contraintes d'aménagement (autres risques naturels, forts enjeux de biodiversité, loi littoral, zéro artificialisation nette – ZAN - , accès eau douce, etc.), la mission s'est d'abord interrogée sur ce qui lui est apparu comme un sous-jacent de sa commande, à savoir le postulat d'une relocalisation intégrale en rétro-littoral des infrastructures, populations et intérêts économiques, selon une logique théorique de translation « un pour un ».

En l'absence de projet existant de recomposition spatiale (sauf en outre-mer) et plus encore face à la singularité de chaque situation et de chaque territoire, la mission constate qu'il n'est pas possible d'approcher globalement « le besoin de financements pour l'acquisition et la remise en état des zones affectées puis la recomposition en rétro-littoral » et qu'il n'y a pas de « modèle économique » à ce stade.

La mission s'est inscrite dans la continuité du cadre législatif et assurantiel actuel tout en recherchant un accompagnement équitable des enjeux économiques et sociaux, et la mise en route d'une maîtrise foncière publique progressive.

Dans les multiples thématiques que recouvre le réaménagement du littoral, la mission s'est trouvée confrontée à la question de la séparation, assurantielle et réglementaire, des deux phénomènes, érosion et submersion, très liés dans leurs effets et qui se superposent sur de nombreux territoires.

Elle s'est d'emblée interrogée sur la pertinence de cette séparation pour aborder la question du financement de la recomposition spatiale du littoral, notamment parce que la stratégie d'anticipation du recul du trait de côte, rejoint celle de la prévention du risque naturel majeur de submersion dès lors que l'on s'interroge sur la maîtrise publique des biens exposés.

L'acquisition anticipée par voie d'expropriation de biens menacés par l'érosion pourrait apparaître alors comme une voie de relais en l'absence de mobilisation du régime «Cat Nat» et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds Barnier.

La mission tient à indiquer, dès à présent, qu'elle ne s'est pas inscrite dans cette approche, dont la soutenabilité financière - sans parler de sa transposition à d'autres effets du changement climatique - paraît peu probable. Elle a orienté ses travaux vers des modalités d'accompagnement des situations sociales et économiques qui sont mises en difficulté par l'érosion littorale et une maîtrise foncière publique progressive et amiable, dans un contexte de marché immobilier avec une faible marge de manœuvre à l'action publique.

⁷ Voir thèse de Mme Cazeaux en Annexe 3

Elle attire toutefois l'attention des décideurs sur deux points majeurs :

- Les zones basses côtières d'aujourd'hui, submersibles de manière imprévisible et exceptionnelle, sont pour partie celles qui, demain, sous l'effet de l'élévation du niveau marin et de la fréquence des tempêtes, seront submergées de manière récurrente avant d'être ennoyées de manière permanente, entérinant de fait le recul du trait de côte. Ce qui est assurable aujourd'hui et indemnisable au titre du régime des catastrophes naturelles n'aura plus vocation à l'être à une certaine échéance.
- La mission n'a pas traité ce « basculement assurantiel » et a pris acte d'une autre mission spécifique confiée par le gouvernement pour appréhender les impacts du dérèglement climatique dans son ensemble sur le secteur des assurances.

1 Recensement et inventaire

1.1 La commande de la lettre de mission

La lettre de mission demande de « *disposer d'un inventaire fiable aux différentes échéances pertinentes, des biens exposés au recul du trait de côte, qu'il s'agisse des logements, des équipements et infrastructures publiques, de l'immobilier économique* ». Les éléments complets sont développés en annexe 11 du rapport.

En préalable à l'engagement de ces démarches d'inventaire, la mission souligne les trois limites structurelles de cet exercice :

- le recensement des biens menacés passe en premier lieu par la projection, à échéance donnée, de la localisation du « trait de côte » ;
- dans ce contexte d'incertitude, la notion de « fiabilité » de l'inventaire s'apprécie comme « la projection la plus probable de la bande côtière menacée », telle qu'elle peut être faite à ce jour à l'échelle nationale, avec les données d'observation disponibles à l'échelle nationale, et avec un choix de « scénario d'anticipation », c'est à dire un choix d'hypothèses scientifiques et politiques ;
- les travaux menés ne sont pas une somme de « cartes communales » et n'ont pas de portée en matière de planification opérationnelle (PPR ou PLU).

Le Cerema a engagé une actualisation des données sur l'observation du trait de côte et de l'indice national de l'érosion côtière (INEC) qui devrait être disponible à horizon de fin 2024. Les inventaires s'appuient donc sur l'INEC 2017, élaboré sur des observations 2010.

Cet inventaire ne porte pas sur les biens menacés par des submersions qui peuvent parfois être prédominantes en termes d'imminence par rapport à l'érosion.

1.2 La méthode d'inventaire retenue

Dans le cadre de la mise à jour du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), une consultation publique a été menée par le Gouvernement sur la base d'une trajectoire d'adaptation au changement climatique (TRACC)⁸.

Cette trajectoire se fonde sur une élévation de la température moyenne de la planète à +3 °C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle, soit environ +4 °C en moyenne sur la France métropolitaine, qui se traduit par une valeur haute d'élévation du niveau moyen des mers à 0,9 m.

La projection à 2100 a pris la valeur d'un mètre d'élévation du niveau moyen des mers d'ici à la fin du siècle, en référence aux 'recommandations nationales pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte' élaborées par le BRGM et le Cerema sous le pilotage du MTECT⁹.

La mission a demandé au Cerema d'établir des inventaires aux trois échéances : 2028 (biens menacés à « moins de 5 ans »), 2050 et 2100, que l'on peut considérer, à l'identique des cartes locales, comme les échéances à 30 et 100 ans.

1.2.1 La définition des hypothèses et des scénarios étudiés

En 2017 le calcul de l'INEC et un inventaire cartographié des ouvrages littoraux ont permis un

⁸ Ce scénario correspond à la poursuite des politiques mondiales existantes. En comparaison des scénarios publiés dans le 6ème rapport du GIEC, cette approche se situe entre les scénarios SSP2-4,5 (représente la trajectoire moyenne des émissions futures de gaz à effet de serre) et le SSP3-7.0 (scénario moyen supérieur de l'ensemble des scénarios).

⁹ <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/recommandations-pour-l-elaboration-des-cartes-a1533.html>

premier recensement des biens menacés par le recul du trait de côte à l'échelle nationale qui a fait date : « *recensement des logements menacés à 2100 par l'érosion côtière Cerema 2019* ». Cette étude présentait plusieurs scénarios d'hypothèses qui conduisaient à des résultats très contrastés (écart de 5 000 à 50 000 logements menacés).

Forte de cet antécédent, la mission a souhaité, d'une part prendre clairement position en faveur d'un nombre limité de scénarios et d'autre part solliciter l'avis et la participation des scientifiques membres du CNTC¹⁰ dans la définition des hypothèses et du scénario permettant de définir « la bande côtière menacée la plus probable » pour les échéances 30 et 100 ans.

Les hypothèses significatives pour projeter la position du trait de côte aux échéances de moyen et long terme, sont, en résumé, de trois ordres : la prise en compte d'un phénomène climatique exceptionnel (appelé *L-Max*), la prise en compte de l'élévation du niveau de la mer (calée sur les scénarios de la TRACC), et la présence des ouvrages de protection et leur maintien en état d'usage grâce à un entretien régulier (voire un confortement), ou au contraire leur contournement progressif.

1.2.1.1 *L'inventaire des biens menacés à moins de 5 ans*

La projection du trait de côte en 2028, s'est appuyée sur les hypothèses suivantes :

- application du taux de recul chronique jusqu'en 2028. Seuls les secteurs où un recul a été observé par le passé vont reculer à l'avenir dans ce scénario ;
- prise en compte d'un L-Max par une bande forfaitaire de 10 m vers l'intérieur des terres ;
- les ouvrages littoraux de protection seront considérés comme maintenus et sans défaillance. En conséquence les biens situés directement à l'arrière des ouvrages ne peuvent pas être atteints par le recul du trait de côte.

Quelle que soit la méthodologie retenue, un inventaire des enjeux potentiellement exposés à 5 ans ne peut pas être considéré comme déterministe et pointant les biens qui seront effectivement touchés à cette échéance. En d'autres termes, il ne peut exister aucune garantie pour qu'un enjeu, pourtant identifié dans cette étude, soit réellement impacté par le recul du trait de côte en 2028. L'inverse est également vrai (enjeu réellement impacté, mais non identifié dans l'étude), même si la probabilité d'atteinte diminue logiquement avec l'éloignement du trait de côte.

On peut penser que les résultats de l'étude constitueront, de manière globale, une fourchette haute de recensement de biens menacés.

1.2.1.2 *L'inventaire des biens menacés à 30 ans (2050)*

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- application du taux de recul chronique jusqu'en 2050 ;
- l'hypothèse prise est donc que les taux d'évolution observés jusqu'à présent restent cohérents jusqu'en 2050. Cela revient à considérer le même rythme d'évolution du niveau marin que celui observé historiquement et traduit par l'INEC. Les projections actuelles du GIEC restent sur une évolution modérée à cette échéance ;
- prise en compte d'un L-Max adapté aux caractéristiques des côtes rencontrées : cette évaluation a été faite avec la consultation des observatoires littoraux sous le pilotage du président du réseau national des observatoires du trait de côte (RNOTC) ;
- les ouvrages littoraux de protection seront considérés comme maintenus et sans rupture brutale, mais avec des effets de contournement de leurs extrémités.

1.2.1.3 *L'inventaire des biens menacés à 100 ans*

L'élévation du niveau marin qui entrainera progressivement l'ennoiement de zones basses (sans compter l'augmentation de la fréquence des tempêtes et donc des submersions marines) a des

¹⁰ BRGM, Cerema, UMR 6554 LETG CNRS Université de Caen, Université de Nantes, RNOTC

impacts autrement plus lourds à l'échéance de 100 ans.

La mission a donc retenu la proposition des scientifiques de cartographier la projection du trait de côte à horizon 2100 en prenant des hypothèses simplifiées :

- L'effacement total de tous les ouvrages littoraux (cordons dunaires, digues, écluses...);
- La prise en compte d'une élévation du niveau marin de +1 m, et sa traduction par l'inondation de toutes les zones terrestres situées sous ce niveau, en condition atmosphériques normales (hors submersion marine).

Cette cartographie des zones basses littorales, met en exergue la sensibilité de certains territoires aux risques cumulés d'érosion marine chronique, d'envasement des zones basses, et de débordement estuarien, ainsi que leur dépendance aux ouvrages de protection, elle ne préjuge pas des politiques de protection à venir.

1.3 Les résultats globaux des inventaires

Les résultats détaillés sont présentés en Annexe 10.

1.3.1 Environ mille biens exposés au recul du trait de côte à très court terme

L'inventaire recense 1046 locaux de toutes sortes (y compris des biens abandonnés) dont :

- 528 logements en résidences principales, secondaires ou vacants ;
- 97 « logements » dont l'usage est *a priori* à vocation de location touristique ou autre usage professionnel ;
- 191 locaux commerciaux principalement liés aux activités de tourisme balnéaire : hôtels, restaurants, commerces, villages de vacances, locaux de campings.

Les 528 logements se répartissent en :

- 167 résidences principales, dont 106 occupées par leur propriétaires (les autres étant louées en résidences principales) ;
- 295 résidences secondaires ;
- 66 logements vacants depuis plus de 2 ans.

La valeur totale des biens valorisables (locaux résidentiels et commerciaux) est estimée à 238 M€ dont environ :

- 167 M€ pour les 528 logements ;
- 34 M€ pour les résidences principales occupées par leurs propriétaires.

1.3.2 À 2050, des espaces urbanisés directement menacés apparaissent d'une faible superficie et un nombre relativement restreint de communes concentre des enjeux importants

1.3.2.1 Les résultats globaux

Le nombre de locaux menacés est d'environ 8200 pour les logements et activités. Le nombre de logements est d'environ 5200, pour une valeur totale estimée à 1,1 milliard d'euros. Le nombre de locaux d'activité (hors équipements publics) est d'environ 1 400 ; dominés à près de 60% par les commerces, hôtels et locaux de camping. La valeur des bureaux et des commerces est estimée à 120 millions. S'y ajoutent environ 100 locaux d'équipements publics.

Les superficies rejoignant le domaine public maritime (DPM) sont évaluées à 761 ha urbanisés et 7 200 ha naturels, agricoles ou forestiers (NAF).

À horizon de 30 ans, dans le scénario étudié, le nombre et la valeur des biens à rejoindre le DPM sous l'effet de l'érosion restent donc relativement « limités », et plus encore la superficie des espaces urbanisés qui disparaissent sous l'érosion.

Ces résultats proviennent du choix de méthode retenu pour cet inventaire : les ouvrages existants de protection contre l'érosion sont entretenus et maintiennent leur rôle à court/moyen terme (30 ans), le temps de concevoir et mettre en œuvre un repli et une recomposition territoriale.

À 30 ans, le choix politique le plus probable nous paraît être celui du scénario étudié. Il pose de manière aigüe et à très court terme, la question du bon état des ouvrages, de leur suivi, et de leur financement en investissement pour des confortements, maintenance et entretien courant. (cf. chapitre 2 ci-après).

1.3.2.2 Pour les logements

Les données remarquables sont les suivantes :

- nombre total de logements : 5 200 ;
- les 5 départements d'outre-mer comptabilisent à eux seuls 29% des résidences principales menacées, avec des enjeux concentrés, à titre principal, sur les 3 départements de Guadeloupe, Martinique et Guyane ;
- en moyenne, il y a autant de résidences principales et secondaires : 2 000 recensées pour chaque catégorie d'usage, soit près de 40% pour chacune, les 23% restants étant des logements vacants depuis plus de deux ans ou classés dans une catégorie « autres » (résidentiels professionnels, vacants moins de deux ans, etc...) ;
- les résidences principales occupées par leurs propriétaires ne représentent qu'à peine un quart (24%) des logements menacés.

La valeur totale des logements est estimée à **un peu plus d'1 milliard d'euros et les résidences principales pèsent pour la moitié de cette valeur** (évaluation faite à partir de l'observation des marchés immobiliers littoraux établie par le Cerema au printemps 2023, en valeur des transactions 2021).

1.3.2.3 Pour les activités économiques (hors équipements publics)

Leur nombre et leur valorisation sont bien inférieurs à ceux du parc résidentiel :

- environ 1 400 locaux ;
- la valorisation des bureaux et commerces (60% du nombre de locaux) est approchée à 120 M€. (Les données disponibles ne permettent pas de valoriser aisément les hôtels de manière statistique, ni les autres activités diverses.)
- les locaux que l'on peut considérer comme directement liés à l'activité touristique (commerces- qui incluent les restaurants- /hôtels/campings) représentent près de 60% des locaux d'activités menacés.

Un focus intéressant a été fait sur les campings :

- 117 campings sont touchés dans leur emprise par le recul du TC ;
- sur les 716 ha d'emprise totale de ces 117 campings, seulement 25 ha sont considérés comme menacés soit 3,5% en moyenne de leur superficie, et seuls 16 campings perdent plus de 10% de leur superficie.

1.3.2.4 Les équipements et infrastructures publics

Dans les délais impartis, la mission n'a pas été en mesure de disposer d'éléments fiables, exhaustifs et précis sur ce sujet même si les exemples d'Ault (80) et de la route de la Corniche entre Hendaye et Ciboure (64) lui ont été rapportés.

1.3.3 Résultats à 2100

Ce scénario 2100 est une hypothèse théorique avec l'effacement complet et général des ouvrages (de fait difficilement concevable), qui vise à mettre en exergue la sensibilité de certains territoires aux risques cumulés d'érosion marine chronique, d'envolement des zones basses, et de débordement estuarien, ainsi que leur dépendance aux ouvrages de protection.

Les résultats du scénario 2100 sont les suivants :

- 450 000 logements menacés, valorisés aujourd'hui à 86 Md€
 - o dont 100 000 résidences secondaires ;
 - o dont 290 000 résidences principales, et 156 000 d'entre elles occupées par leur propriétaire ;
- 55 000 locaux d'activités
 - o dont 33 000 bureaux et commerces pour 8 Md€ ;
 - o près de 1 000 campings (touchés en moyenne à 47% de leur superficie totale) et 1 300 hôtels concernés ;
- s'agissant des infrastructures de réseaux terrestres,
 - o près de 1 800 km de routes dont une centaine de km d'autoroutes et routes nationales ou structurantes, avec des tronçons répartis sur de nombreux départements ;
 - o 243 km de voies ferrées : les tronçons apparaissent notamment autour des infrastructures portuaires (Haut de France, Seine-Maritime, Loire-Atlantique) mais aussi sur des voies de dessertes locales le long du littoral (Charente-Maritime, Gironde)

En termes de superficie, cela représente 41 000 ha urbanisés menacés (dont 39 000 en métropole) et 465 000 ha en espaces naturels agricoles ou forestiers menacés (dont 391 000 en métropole).

La cartographie des zones basses fait ressortir la vulnérabilité et la dépendance aux ouvrages de protection de certains grands territoires (zones estuariennes, anciens polders, côtes basses : voir annexe 10). Elle met en exergue la nécessité d'une approche par grands territoires, très supra communale, conjuguant l'analyse des risques littoraux et fluviaux (connexion avec les risques d'inondations estuariennes et fluviales).

Recommandation 1. [DGALN-DGPR-Cerema] Renforcer le travail de coordination engagée avec les scientifiques et les observatoires du trait de côte pour réactualiser régulièrement l'indicateur national du trait de côte, la cartographie nationale des ouvrages et aménagements côtiers cet ensemble formant la base d'un futur outil de recensement des biens menacés partagé entre État et collectivités, à réactualiser périodiquement.

2 Des obstacles complexes et persistants à la mise en œuvre de la loi climat et résilience qui pèsent sur le choix : protéger ou reculer

2.1 Une loi climat et résilience qui a engagé le mouvement mais qui doit être confortée

2.1.1 Les cartes locales : l'érosion du trait de côte vue comme un enjeu d'aménagement local, et qui demeure aussi un risque naturel

La loi a confié aux communes la cartographie du risque naturel d'érosion du trait de côte, via l'élaboration de cartes locales et leur traduction dans les documents de planification et d'urbanisme.

Elle consacre la séparation déjà opérée au sein du fonds Barnier, entre risque naturel majeur imprévisible et assurable au titre des catastrophes naturelles, et le recul progressif anticipable du trait de côte comme un enjeu d'aménagement du territoire.

Plusieurs évolutions par rapport aux règles du plan de prévention des risques naturels (PPRN) sanctionnent ce changement de paradigme : l'introduction d'une zone 30 ans (durée en relation avec une approche opérationnelle de l'aménagement) et l'ouverture (sous conditions) à la constructibilité de la zone 30/100 ans pour faire vivre les territoires et permettre des replis progressifs.

Toutefois, une vigilance s'impose pour l'État dans la période pendant laquelle les deux régimes juridiques, PPR et cartes locales, vont cohabiter :

- un consensus était établi sur la légitimité des PPRL, sur lesquels les services de l'État et acteurs locaux avaient investi. Il s'agit de ne pas perdre ces acquis, fussent-ils perfectibles ;
- les cartes locales vont mettre plusieurs années avant d'être opposables, et elles ne sont pas obligatoires quand un PPR érosion existe. Le maintien du volet érosion des PPR est donc indispensable ;
- l'engagement ministériel a été d'inscrire dans le décret-liste les seules communes volontaires ayant délibéré en ce sens, indépendamment de leur exposition intrinsèque à l'érosion.

Or, les résultats des inventaires à 5 et 30 ans révèlent des communes menacées par l'érosion marine et qui n'ont à ce jour pas délibéré favorablement, sans être pour autant couvertes par des PPRL (voir Annexe 14).

Un croisement de la liste de 59 communes qui ont plus de 30 locaux menacés¹¹, avec celle des communes inscrites sur le « décret-liste »¹² de la loi climat et résilience, et avec l'existence de PPR littoraux, est également riche d'enseignements :

- sur ces 59 communes, seules 20 ont délibéré en faveur d'une inscription au décret liste et 23 ont un PPR (22 approuvés, et 1 en cours dans la Manche) ;
- 26 communes sur les 59 n'ont ni PPRL, ni inscription dans le décret-liste : les Alpes Maritimes, le Var et la Corse concentrent 21 de ces 26 communes.

Une analyse similaire a été faite en considérant la valorisation des biens (logements et locaux de bureaux et commerces) estimée par le Cerema.

¹¹ Les 59 communes qui ont plus de 30 locaux menacés, concentrent à elles-seules : 54% des 8252 locaux menacés identifiés le long du littoral français (métropole et DROM) et 57% de la valeur des logements menacés et 70% de la valeur des bureaux et commerces menacés.

¹² Cf. décret 2022-750 du 29 avril 2022 modifié.

Les 68 communes pour lesquelles la valeur cumulée pour chacune d'elle des biens estimés¹³ est supérieure à 5 M€ concentrent les deux tiers des valeurs menacées de l'inventaire. Parmi elles, 33 communes n'ont ni PPRL, ni inscription à ce jour dans le décret-liste.

En conséquence, la mission recommande, pour les communes à plus forts enjeux, et particulièrement pour celles n'ayant à ce jour aucun PPRL, l'inscription d'office au décret-liste quel que soit le résultat de la consultation. La couverture à 80% des coûts des études nécessaires à l'élaboration des cartes locales doit permettre de lever par ailleurs tout obstacle financier à leur réalisation.

Si la loi a transféré la responsabilité de définir et cartographier le risque érosion, il reste de la responsabilité de l'État que la connaissance acquise du risque n'en soit pas amoindrie par ce transfert. Enfin afin de consolider la connaissance du risque érosion, les cartes locales devraient être versées au sein d'une base de données cartographique *ad hoc* administrée par le Cerema, selon des normes de réalisation à définir (type Covadis).

Recommandation 2. [DGALN-DGPR-DGCL] Revenir à l'application de l'article L 321-15 du code de l'environnement imposant aux communes identifiées comme prioritaires par l'État la réalisation de cartes locales. Maintenir les PPRL existants ou prescrits sur le volet érosion en l'absence de cartes locales opposables.

2.1.2 Des leviers d'information et d'action intéressants, mais dont les effets sont amoindris à court terme compte tenu de l'attractivité du littoral et de son marché immobilier.

Bien que la loi constitue une avancée nette dans la recherche de la connaissance du risque d'érosion et de son intégration par les politiques publiques d'aménagement, quelques dispositions problématiques ont été pointées lors des auditions.

La loi climat et résilience a prévu une possibilité de réouverture à l'urbanisation de la bande littorale 30-100 ans alors que le PPRL avait une logique d'inconstructibilité sur la zone 0-100 ans, ce que l'on peut comprendre comme une volonté de faire vivre les territoires et permettre les replis progressifs. Toutefois, le message de prévention et d'anticipation du risque d'érosion du trait de côte à moyen terme paraît affaibli. Cette ouverture pourrait éventuellement encourager un mouvement de renchérissement du foncier sur cette zone qui redeviendrait constructible.

Le choix de l'échelle communale a été fondé sur la compétence d'urbanisme et d'aménagement, alors que la plupart des communes n'ont ni les capacités techniques, juridiques et financières d'y faire face, ni la capacité politique de porter les décisions difficiles seules face à leurs concitoyens.

Sur l'information sur les risques de l'acquéreur et du locataire (IAL), le seul renvoi sur le « *moyen de connaître le risque* » pour aller chercher l'information utile¹⁴ ne paraît pas suffisant pour éveiller la conscience des acheteurs ou des locataires vis-à-vis du risque d'érosion. De plus, l'intégration du zonage recul du trait de côte des cartes locales n'interviendra que dans plusieurs années¹⁵.

Le droit de préemption prévu pour l'érosion du trait de côte constitue une ouverture importante pour les collectivités, pour favoriser la maîtrise foncière des espaces menacés. Mais sa mise en œuvre doit s'opérer avec une fixation réaliste et soutenable de la valeur des biens en cause (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

¹³ Logements, bureaux et commerces.

¹⁴ <https://erial.georisques.gouv.fr/#/>

¹⁵ L'article L 121-22-3 du code de l'urbanisme prévoit que les communes inscrites sur le décret liste disposent à partir de cette date d'un an pour engager le travail d'élaboration des cartes locales et de trois ans pour l'intégrer dans leur document d'urbanisme.

En outre, la décote prévue est fixée au *prorata temporis* à compter de la date de l'approbation de la carte communale quelle que soit la situation géographique du bien dans toute la bande des 0/30 ans.

Le dispositif du bail réel érosion trait de côte (BRAEC) reste à expérimenter auprès des acteurs économiques et investisseurs intéressés selon la visibilité suffisante du retour sur investissement.

La délimitation chronologique de zone de risque d'érosion à échéance 30 ans constitue un progrès par rapport à l'approche centennale des PPR. Toutefois, le choix de cette échéance ne permet pas la prise en compte rapide des risques pour les biens présents dans cette zone. Sur le plan juridique, les outils réglementaires contraignant associés à l'imminence du risque (c'est-à-dire le pouvoir de police administrative générale du maire, se traduisant par arrêtés d'évacuation) ne sont pas opérationnels pour être activés ou pré-activés à une échéance aussi lointaine. Chaque propriétaire considère qu'il dispose d'assez de temps encore pour revendre le bien menacé avec parfois une plus-value significative.

2.2 Malgré les encouragements nationaux aux « solutions fondées sur la nature », les ouvrages de protection sont au cœur des stratégies locales de court/moyen terme, alors même que leur état et leur coût d'entretien sont méconnus

2.2.1 Une absence d'obligation d'intervention de la puissance publique pour la protection des biens et des populations face à la mer

L'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, toujours en vigueur, dispose que : « *lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* ».

Il résulte d'un récent arrêt de la CAA de Toulouse¹⁶ que cette protection incombe toujours aux propriétaires intéressés, et qu'il n'existe aucune obligation légale de protection des propriétés privées contre cette érosion incombant aux personnes publiques.

La loi Maptam du 27 janvier 2014 instituant la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), n'a pas remis en cause le principe général de la loi de 1807. Si les nouvelles dispositions prévoient pour la commune l'obligation d'entretenir les ouvrages de protection dont elle a reconnu elle-même l'utilité, elles ne lui confèrent aucune obligation d'en réaliser de nouveaux, ni d'entretenir ceux qui ne lui paraissent pas prioritaires¹⁷.

Dans l'affaire du Signal à Soulac, il a été jugé¹⁸ qu'un coût excessif de protection contre la submersion justifiait le refus d'actions nouvelles de la part de la commune : « *Si ces mesures ne sont pas de nature à empêcher l'avancée des flots au droit de l'immeuble du Signal, les opérations requises (...) auraient, en tout état de cause, excédé, par leur coût et leur ampleur, les "précautions convenables" au sens de l'article L. 2212-2 précité du code général des collectivités territoriales que le maire est habilité à prendre pour prévenir les accidents naturels.* »

Enfin, on peut penser que se développera une vigilance accrue du juge des comptes sur les choix

¹⁶ Article L. 321-16 du code de l'environnement ; article L. 561-1 du code de l'environnement ; CAA de Toulouse, 21 février 2023, n° 21TL00405.

¹⁷ Les ouvrages côtiers conçus pour protéger contre les inondations et submersions constituent des systèmes d'endiguement, comme définis dans l'article R. 562-13 du code de l'environnement. Ils sont soumis à autorisation et définis par l'autorité compétente dans le cadre de la Gemapi.

¹⁸ CAA de Bordeaux, 5ème chambre 9 février 2016, n°14BX03289

opérés par l'État et les collectivités en la matière.

Dans la mesure où la protection incombe aux propriétaires riverains, la mission a constaté lors de ses déplacements l'intérêt de structurations collectives dans la protection contre l'érosion au sein d'associations syndicales autorisées (ASA), dont le fonctionnement est compatible avec l'exercice de la compétence Gemapi. Ces ASA permettent d'associer les riverains au financement de la protection et contribuent à leur responsabilisation. Dans le cas de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) ayant fait, après analyse socio-économique, le choix du confortement d'ouvrages existants voire de la création de nouveaux ouvrages, la mission suggère que l'entretien, le renforcement ou la création de ces protections s'organisent avec la constitution d'ASA sur le périmètre de vulnérabilité protégé par ces travaux.

2.2.2 Une part significative du trait de côte est fixée par des ouvrages dont les coûts cumulés d'investissements et d'entretien sont peu répertoriés

Le Cerema a réalisé en 2017 dans le cadre de la SNGITC un recensement des ouvrages littoraux. Cette cartographie a dénombré, dans sa mise à jour à paraître, près de 18 500 ouvrages et aménagements qui représentent un linéaire cumulé de 1 536 km pour les seuls ouvrages construits sur le trait de côte à mettre en regard des 900 km de côtes naturelles non protégées en recul. Il y a donc plus de linéaire côtier fixé par des ouvrages que de zones naturelles en érosion.

En 2018, le Cerema a réalisé une étude sur les « coûts des protections contre les aléas littoraux », dans l'objectif de fournir aux maîtres d'ouvrages publics, à partir d'exemples réels, des informations sur les coûts des différents types d'ouvrages de protection, et une méthode d'approche en coût global.

Les ouvrages peuvent, distinctement ou conjointement, répondre aux deux stratégies d'intervention que sont la protection contre l'érosion et celle contre la submersion. Selon qu'ils relèvent de l'une ou de l'autre, les ouvrages ne mobilisent ni les mêmes financements ni parfois les mêmes maîtres d'ouvrage. Il en résulte aujourd'hui une « consolidation » impossible dans la lecture comptable des dépenses des collectivités pour identifier le coût des ouvrages de protections contre les risques littoraux, a fortiori des ouvrages de protection contre l'érosion.

Or, l'étude du Cerema de 2018 met en exergue l'importance de l'analyse en coût global des projets, les dépenses cumulées d'entretien et de gestion au plan national sont estimées par la mission¹⁹ à environ 100 M€ par an quand la valeur de remplacement à l'identique est évaluée à 6 milliards d'euros. Il est évident que ces ouvrages, du fait des conséquences du changement climatique, n'auront pas à être remplacés à l'identique, tandis que les coûts de leur entretien augmenteront de façon certaine. Pour illustration, la dernière étude de référence sur les stratégies d'adaptation des ouvrages de protection marine (projet Sao Polo) remonte à plus de dix ans. Cette étude définit que pour les ouvrages littoraux, une élévation d'un mètre de niveau marin entraînerait une surélévation des ouvrages de 2 à 3 m pour qu'ils conservent leurs performances actuelles. Il apparaît à la mission que la reprise de tels projets de recherche appliquée est indispensable à l'échelle au moins nationale.

Les expertises technique, socio-économique et financière de ces projets paraissent des compétences à structurer et renforcer, tant pour éclairer les maîtres d'ouvrage dans leur choix de solutions que pour donner les moyens aux services instructeurs de l'État et aux co-financeurs de prendre position sur les projets présentés.

¹⁹ Sur la base de la typologie et des linéaires d'ouvrages côtiers de la cartographie nationale du Cerema valorisée à l'aide de l'étude « coûts des protections contre les aléas littoraux » de 2017 du Cerema. Le taux annuel d'entretien choisi est de 3% de la valeur de remplacement.

2.2.3 Une stratégie nationale volontariste pour la relocalisation mais des positionnements locaux en retrait et à l'état d'expérimentation, privilégiant la protection de moyen terme

La SNGITC 2017/2019 prend acte des effets du changement climatique et de l'impossibilité, in fine, de lutter contre la montée inéluctable du niveau marin, et elle encourage dans ses recommandations stratégiques les évolutions vers des protections fondées sur la nature. Cette orientation sera renforcée par la nouvelle version de SNGITC en cours d'établissement en 2023.

Toutefois, les constats sur les dynamiques des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) et les projets partenariaux d'aménagement (PPA) sont plus réservés :

Les SLGITC sont encore en nombre limité (*a priori* adossées à 3 stratégies régionales existantes ; Nouvelle Aquitaine, Occitanie, et Normandie) avec moins d'une vingtaine de déclinaisons locales existantes ou tout récemment engagées (9 en Nouvelle Aquitaine, 6 à venir en Occitanie et 3 approches intercommunales en Normandie) ;

Plusieurs PPA signés appuient leur stratégie sur le confortement d'ouvrages ou de cordons dunaires existants pour valoriser les urbanisations balnéaires à l'arrière sans relocalisation (Lacanau, Seignosse).

Les entretiens conduits par la mission confirment la tendance à vouloir conforter ou compléter les ouvrages ou les dispositions (rechargement de sables annuels) de protection, à horizon 30/50 ans le long des façades maritimes urbanisées.

Les motifs fondant ces positionnements ont été exprimés à plusieurs reprises :

- le premier d'entre eux est l'incompréhension des administrés et/ou leur déni du risque allant jusqu'à remettre en cause la robustesse scientifique des positions des élus ;
- le second concerne la charge d'un « devoir de protection » par la collectivité publique afin d'éviter d'être l' élu responsable de la disparition de son littoral, et par voie de conséquence, de la baisse des valeurs immobilières sur la commune (craintes de réactions violentes et de contentieux) ;
- se greffe évidemment la question foncière et la crainte des impacts économiques sur la commune ;
- enfin, le caractère systémique et complexe de la recomposition spatiale constitue pour les collectivités un vrai défi en matière d'ingénierie. Les ouvrages de protection offrent un délai supplémentaire pour conduire un projet négocié et à la bonne échelle.

Dans ce contexte, à court terme, les services de l'État, au plan national et local sont d'ores et déjà confrontés à des stratégies et des demandes de participation financières à des projets de protections, plus encore qu'à des projets ambitieux de relocalisation.

L'apport du Cerema et la diffusion de son expertise socio-économique via des partenaires externes seront sans doute des appuis à rechercher pour les projets.

Recommandation 3. [DGALN-DGPR] Asseoir tout co-financement éventuel de l'État en matière d'ouvrage de protection (confortement lourd, création) sur des stratégies locales de GITC à bonne échelle cohérentes avec la stratégie nationale, et sur des analyses socio-économiques comparatives avec un projet de relocalisation spatiale ; Positionner le Cerema comme pilote d'un observatoire national des ouvrages (littoraux et fluviaux) collectant les coûts complets et le suivi de leur état, pour l'élaboration d'une méthode d'analyse socio-économique des projets de protections contre l'érosion afin d'éclairer les choix politiques et le dialogue avec les populations.

2.3 Une absence de solution assurantielle du risque d'érosion littorale

Le recul du trait de côte est la résultante de diverses formes d'érosion. L'Annexe 2 présente les déterminants du recul du trait de côte selon la morphologie.

De ces déterminants ressortent des traitements différenciés du recul du trait de côte au sens de la prise en charge des certaines opérations par le FPRNM, institué par la loi du 2 février 1995, dite Barnier. Ses travaux préparatoires précisent : *"Aussi, la rédaction proposée par votre commission reprend l'énumération des risques telle qu'elle figure dans le projet de loi (mouvements de terrains, avalanches, crues) qui permet d'exclure du système les risques naturels (séismes, érosion des côtes), soit d'évolution lente, soit d'importance telle qu'il devient manifestement impossible d'exproprier les biens des populations concernées"*.

Cet élément indique que le FPRNM n'a pas été prévu pour des *phénomènes d'ampleur continue* dans le temps et l'espace. Ce mécanisme ne permet pas, en l'état, d'apporter des perspectives proportionnées aux enjeux. Ainsi, le risque d'érosion littoral étant prévisible, il n'y a pas d'aléa dans sa réalité, mais seulement dans la date de sa survenance. Il ne fait pas partie des risques naturels assurables au titre du FPRNM, conformément à l'article L.125-1 du code des assurances qui ne prend en charge que les « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.* »

À l'heure du réchauffement climatique, de nombreux sinistres naturels sont désormais réguliers, voire chroniques. Ils ne peuvent raisonnablement être regardés comme l'intensité « anormale » d'un agent naturel, et sont donc non assurables au titre du régime juridique des catastrophes naturelles.

Autrement dit, la situation de non assurabilité de l'érosion littorale est ainsi susceptible d'être rejointe à terme par d'autres phénomènes naturels prévisibles, notamment les submersions chroniques liées à l'élévation du niveau de la mer.

2.4 Un marché foncier qui n'enregistre pas du tout la menace, des exemples d'indemnisations passées qui déresponsabilisent et des méthodes d'évaluation perfectibles

2.4.1 Un marché foncier qui n'enregistre pas du tout la menace et des exemples d'indemnisations passées qui déresponsabilisent

Le marché immobilier du littoral reste, pour l'instant, dynamique, et les acquéreurs des biens menacés ne semblent pas inquiets, dès lors que des précédents en matière d'indemnisation de biens sinistrés sont déjà intervenus, à la valeur vénale en application des règles du fonds Barnier, ou des dispositifs exceptionnels (Signal à 70% de la valeur vénale hors risque).

Il existe donc un maintien d'une valeur vénale pour des biens « dans le commerce » jusqu'à l'arrêté d'évacuation ou le basculement dans le domaine public maritime (voir Annexe 9 avec le cas d'une évaluation domaniale avec une intégration dans le DPM en cours).

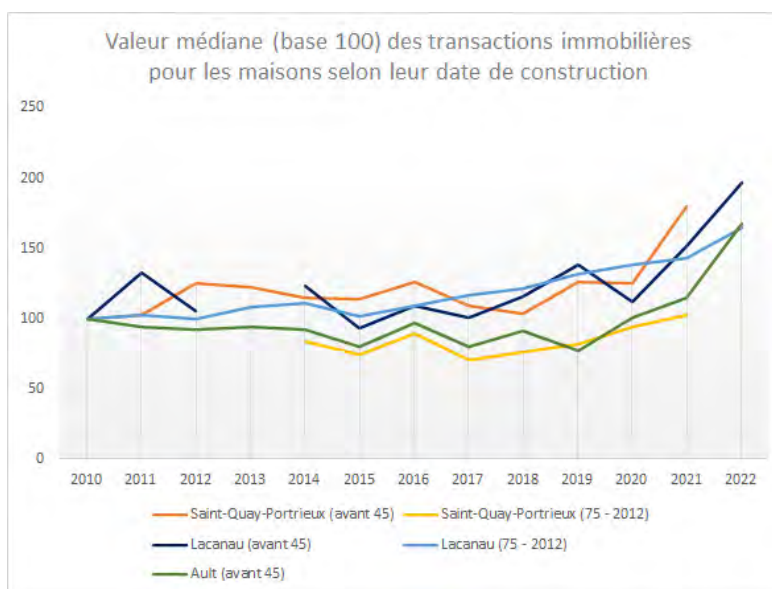


Figure 1 : Valeur médiane (base 100) des transactions immobilières pour les maisons selon leur date de construction (source Cerema)

2.4.2 Des méthodes d'évaluation DNID perfectibles

Qu'il s'agisse de procédure amiable ou de préemption ou d'expropriation, le rôle du pôle évaluation des domaines de la direction nationale intervention domaniale (DNID) est une référence incontournable en matière d'évaluation des biens menacés.

LA DNID évalue chaque bien menacé avec la méthode de comparaison, car c'est la méthode de droit commun inscrite dans la loi et utilisée presque exclusivement par le juge de l'expropriation.

La loi et l'ordonnance précitées ont prévu des dispositions sur l'évaluation qui peuvent être interprétées de manière différente (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et Annexe 9) par les parties, les évaluateurs, et par le juge de l'expropriation.

La mission constate qu'aujourd'hui la loi climat et résilience n'a pas abouti à faire changer significativement la méthode d'évaluation qui demeure celle de la comparaison habituelle²⁰, et beaucoup d'interrogations demeurent sur le contenu de la « décote administrée » prévue en alternative. Faute de précédents ou de jurisprudence stabilisée²¹ sur la prise en compte du risque d'érosion dans la valeur vénale, l'évaluateur public se réfère encore et toujours à la seule valeur de transaction des biens similaires dans le secteur, donc avec des niveaux élevés.

²⁰ Le prix d'un bien immobilier situé dans une zone exposée au recul du trait de côte délimitée en application du 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme **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 cette même zone.

²¹ Relevant de la compétence de la Cour de cassation, seule susceptible de trancher des positions divergentes entre Cours d'appel.

La prise en compte du risque d'érosion littorale dans l'évaluation est donc quasi inexistante.

À cet égard, la méthode des revenus (valeur locative) n'est pas installée comme une méthode de substitution à l'évaluation par comparaison, mais seulement comme méthode complémentaire, alors que c'est le fondement des dispositifs de valorisation économique des biens pour la durée résiduelle d'exploitation.

Par ailleurs, la charte de l'évaluation du domaine de la DNID date de décembre 2016 et n'a pas été modifiée depuis la loi climat et résilience de 2022, illustrant ses difficultés de mise en œuvre.

Enfin, le CELRL rencontre ces mêmes difficultés pour l'acquisition du foncier agricole ou naturel, avec parfois des prix erratiques : des échanges sont en cours pour y remédier²².

2.5 La nécessité d'une délimitation actualisée du DPM

L'incorporation au domaine public maritime (DPM) est le seul cas juridiquement sécurisé de la valeur nulle des biens menacés par l'érosion (voir Annexe 18).

La mission a constaté que les délimitations du DPM étaient historiquement datées, et ne correspondaient plus à l'accélération du phénomène d'érosion.

Sans aller jusqu'à l'obligation de délimitation du DPM sur tout le littoral français, la mission estime nécessaire de procéder à une campagne nationale d'actualisation de ses limites, en commençant par les périmètres des communes les plus impactées par l'érosion (communes de la liste et/ou des PPA). Les moyens des services déconcentrés étant insuffisants au regard des enjeux, un pôle national dédié pourrait être envisagé pour commander et piloter la production des relevés et cartographies en préalable aux phases administratives qui resteraient à la charge des préfets.

De plus, la mission a constaté la cohabitation de projet de cessions immobilières où les services locaux des domaines fournissent une valeur de marché, alors même qu'une procédure de délimitation du DPM naturel est en cours en parallèle (voir Annexe 9). Cette situation mérite d'être clarifiée en donnant une valeur suspensive à l'engagement de la procédure de délimitation du DPM, vis-à-vis d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). La piste d'accélération de la procédure de délimitation du DPM a déjà été largement explorée²³.

En outre, le code de l'environnement prévoit la prise en compte des dépôts de sédiments historiques (lais de mer) dans la délimitation du DPM : cette possibilité réglementaire²⁴ demeure à ce jour sous utilisée et pourrait opportunément être mise en œuvre à titre expérimental notamment dans les zones basses fréquemment susceptibles d'être ennoyées.

Dans une démarche d'information des riverains, une expérimentation pourrait porter sur la prise en compte des lais de mer historiques depuis 1963, dans l'évolution de la limite du DPM et concerner en priorité les communes inscrites sur le décret liste des cartes locales. Elle permettrait notamment d'offrir de la visibilité aux acteurs sur l'évolution de cette délimitation, dès lors qu'à terme les biens seront incorporés au DPM²⁵. À minima, la délimitation du DPM serait un outil d'accompagnement des cartes locales réalisées concomitamment.

²² Projet d'analyse conjointe des valeurs foncières CRLR/DNID/FNSAFER.

²³ Par le décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021, avec quelques simplifications bienvenues comme le passage à l'enquête publique à la participation du public par voie électronique.

²⁴ Le recours aux données historiques fait partie des procédés scientifiques listés à l'article R.2111-5 du CG3P à mobiliser pour procéder à la constatation des limites du DPM. Pour qu'une telle constatation soit la plus fidèle et la plus pertinente, ce procédé est primordial voire indispensable mais doit nécessairement être combiné avec d'autres procédés scientifiques et des observations opérées sur les lieux.

²⁵ Ainsi, un relais de la mer qui consisterait en une parcelle initialement privée recouverte après le 1er décembre 1963 par les plus hauts flots de la mer et puis de nouveau non couverte par lesdits flots reste du DPM naturel.

Il est ainsi souhaitable que cette limite soit systématiquement affermie en amont par exemple par un bornage sur le modèle des repères de crues ou de submersion marine afin de prévenir des contentieux ultérieurs avec certains riverains concernés, demain par les cartes locales.

L'actualisation des limites du DPM devrait influencer plus significativement sur les valeurs des biens menacés à l'heure du réchauffement climatique. C'est pourquoi la mission pose la question de l'actualisation systématique du DPM à la suite d'évènements d'inondations ou d'érosions devenant chroniques.

En définitive, la mission estime que l'outil de délimitation du DPM n'est pas utilisé à la hauteur des enjeux en termes d'information préventive, et qu'une réflexion doit être poursuivie sur les éléments de prise en compte des lais de mer historiques dans un processus d'actualisation et d'information plus fréquent, ainsi que sur le contenu des phénomènes météorologiques devenus chroniques.

Recommandation 4. [DNID-DGALN-DGAMPA] Aboutir à des valeurs foncières économiques adaptées à la durée de vie résiduelle des biens menacés :

- **Accélérer les procédures d'actualisation ad hoc de délimitation visible (repères) du domaine public maritime afin de donner un signal prix tangible au marché immobilier de première ligne en portant prioritairement l'effort sur les communes du décret liste et les plus menacées ;**
- **Retenir la méthode des revenus (valeur locative) comme moyen d'évaluation équivalente à celle de la comparaison des valeurs de marchés (en lieu et place de la méthode des comparaisons).**

3 Du stratégique à l'opérationnel : les conditions de l'action publique dans le contexte actuel des territoires littoraux

De ses entretiens et déplacements la mission a retenu des premiers enseignements opérationnels qui ont guidé sa réflexion (voir Annexe 17) :

- les premiers cas de maîtrise foncière publique de biens en première ligne d'urbanisation soulèvent immédiatement la question de la valeur de ces biens et de la capacité d'intervention publique dans un contexte de prix immobiliers élevés ; ils incitent à des stratégies d'acquisition sélectives ;
- le caractère global de la recomposition littorale rend complexe le traitement du sujet et souligne le besoin d'ingénieries solides, techniques, juridiques ou financières, rarement présentes dans les services des communes et EPCI ;
- l'implication des régions littorales et les structurations de gouvernance à ce niveau stimulent les stratégies de GITC et les mobilisations locales.

C'est notamment le cas dans les trois régions de Nouvelle Aquitaine, Occitanie et Normandie, qui ont développé des stratégies régionales de GITC, dans des dispositifs de gouvernance plus ou moins « intégrés » entre les différents niveaux territoriaux.

Dans ces trois exemples l'intervention régionale, semble être un facteur de facilitation et de mobilisation territoriale, et plus la gouvernance est intégrée et adossée à un soutien d'ingénierie à bon niveau, plus elle est un levier pour la prise en main de ces enjeux complexes.

3.1 Dans les zones tendues, le manque de foncier disponible et l'empilement des réglementations en matière de protection posent la question de la capacité du territoire à se recomposer

Les communes littorales sont confrontées tout à la fois à une forte tension foncière et à une perte d'espaces sous l'effet de l'érosion. S'y ajoutent parfois, un ou plusieurs risques naturels aux réglementations préventives et protectrices, qui limitent strictement l'urbanisation. L'identification de territoires de recomposition et de développement peut s'avérer délicate.

La mission a placé en Annexe 4 un rappel des principales dispositions de la loi climat et résilience, dont les dérogations à la loi littoral.

3.1.1 Le cas spécifique de l'érosion marine est reconnu au travers des dérogations apportées dans l'application du ZAN et de la loi Littoral, mais de manière très encadrée

La loi climat et résilience et tout récemment la 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, ont bien pris en compte la spécificité de ces territoires sans ouvrir toutefois largement des dérogations.

Ainsi, la loi climat et résilience vise, dans son chapitre III, à lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme, la loi du 20 Juillet 2023 a introduit dans son article 5 un assouplissement²⁶ pour les communes soumises à érosion marine. Cette disposition prend en compte la spécificité du littoral, mais elle introduit une durée de 10 ans qui limite les opérations d'anticipation.

²⁶ « (...) les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte délimitée en application du 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme peuvent être considérées comme désartificialisées, au sens de l'article L. 101-2-1 du même code, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées. »

S'agissant de la loi « Littoral », l'ordonnance du 6 avril 2022 ouvre la possibilité aux communes incluses dans le régime spécifique au recul du trait de côte de déroger à certaines de ses dispositions, notamment à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante, lorsque ces dispositions empêchent la mise en œuvre d'une opération de relocalisation de biens ou d'activités menacés dans des espaces plus éloignés du rivage, moins soumis à l'aléa du recul du trait de côte (article 7)²⁷.

Ces dérogations sont strictement encadrées et limitées : elles impliquent au préalable la signature par la commune concernée d'un PPA, éventuellement articulé avec le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU). Ces dérogations ne peuvent pas être accordées en cas d'atteinte excessive à l'environnement ou aux paysages.

De ce fait, les conditions strictes imposées par la loi climat et résilience²⁸ tendent à favoriser une approche au cas par cas par des dérogations ciblées et particulières. Si la mission comprend parfaitement les précautions prises par le législateur pour ne pas remettre en cause les acquis de la loi Littoral pour les espaces les plus proches du rivage, elle relève toutefois que le régime juridique présenté obéit à des conditions cumulatives qui ne seront pas toujours aisées à réunir et que les éventuelles décisions de dérogations seront toujours contestables.

Pour illustration, la mission s'interroge sur le caractère opérationnel et applicable de ces dérogations face aux demandes exprimées par la fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) pour la relocalisation des campings. Constitués pour partie d'installations relativement légères et bénéficiant d'un court délai de retour sur investissement, la FNHPA milite, en effet, pour leur relocalisation progressive et successive sur des parcelles attenantes au périmètre exposé au recul du trait de côte. Pour la mission il paraît souhaitable de privilégier au mieux les voies de densification ou d'autorisations permettant des montées en gamme²⁹, ou encore d'aider à la recherche de nouvelles localisations, plutôt que de porter atteinte à la loi Littoral, notamment dans les secteurs qui sont déjà très fortement dotés en campings.

Enfin, au plan national, seulement 760 ha urbanisés ressortent de l'inventaire 2050 comme menacés d'érosion. Dans ce contexte de faible perte d'espace, il paraît ainsi possible de trouver des voies alternatives sans dérogation nouvelle à la loi littoral.

3.1.2 Dépasser la logique en silo des risques pour favoriser les opérations de relocalisation : vers une stratégie inter-risques ?

Sur les espaces susceptibles de constituer un foncier de relocalisation, d'autres risques sont souvent présents comme en Aquitaine ou en Occitanie : inondation ou feux de forêts.

Or, la loi climat et résilience n'a prévu qu'une carte locale sur l'érosion du trait de côte. Dès lors, seul le zonage du PLU et son règlement réalisent la synthèse avec les autres risques et protections. Le cumul de ces contraintes réglementaires, autonomes³⁰ pour chacun des risques, aboutit alors parfois à une situation d'impossibilité d'action « sans risques », aucun foncier n'étant identifié sans risques naturels.

²⁷ Cf. Urba info sur les dérogations à la loi littoral dans le cadre des PPA en vue de la recomposition spatiale (mars-avril 2022).

²⁸ Elles concernent uniquement : le principe d'urbanisation en continuité fixé au premier alinéa de l'article L. 121-8, le régime des secteurs déjà urbanisés fixé au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 et celui des coupures d'urbanisation fixé à l'article L. 121-22. Par ailleurs, la dérogation au principe d'urbanisation en continuité n'est applicable qu'au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter du rivage. Le Conseil constitutionnel opère un contrôle de la constitutionnalité des dérogations à la loi littorale au regard de la Charte de l'environnement et vérifie à ce titre que les dérogations sont justifiées et encadrées (Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018).

²⁹ Des autorisations d'urbanisme sont requises pour les HLL (bungalows, chalets, cabanes, les maisonnettes à caractère de loisirs), à la différence des RML (résidences mobiles de loisirs) qui conservent leurs roues. Une harmonisation des différents régimes d'autorisation serait bienvenue.

³⁰ Encore récemment les ajouts de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie ne portent que sur une approche mono-risque.

Ce constat suggère d'examiner, dans une vision plus large d'une stratégie inter-risques, l'urbanisation de certains secteurs sous conditions, sans augmentation de la vulnérabilité globale. Cette stratégie intégrée permettrait, de prévoir, d'expérimenter mais aussi d'encadrer les exceptions au régime de l'ensemble des réglementations en matière de risques naturels (érosion, submersion/inondation, incendie) pour rendre possible des relocalisations en anticipation à l'érosion du littoral dans des espaces contraints.

La mission suggère de s'inspirer d'un groupe d'expert « inter-risques » au niveau national susceptible de rendre un avis (simple/conforme ?) préalable à la décision administrative de dérogations, en s'inspirant du modèle, adapté aux risques naturels, du conseil supérieur de prévention des risques technologiques (CSPRT)³¹ et de ses déclinaisons en sous-commission techniques³² ou de la commission technique des routes³³. Par exemple, le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs³⁴ pourrait avoir avantage à devenir compétent pour un avis technique multi-risques des projets de relocalisation spatiale.

Certaines démarches du MTECT pour intégrer le risque dans l'aménagement futur des villes sont convergentes avec cette proposition comme le programme AMITER³⁵ qui porte sur le renouvellement urbain en zone inondable³⁶, mais sans ambitionner une gouvernance intégrée.

Ce dispositif de gouvernance des risques cumulés par ce groupe d'experts favoriserait un examen dépassionné des demandes de dérogations locales, ainsi qu'une approche experte collective, tendant à une responsabilité partagée. À défaut d'aménagements en la matière, cette situation d'absence de terrains disponibles « sans risques » pour la recomposition spatiale est un point de blocage majeur, et revient à abandonner toute initiative publique en ce domaine.

Recommandation 5. [DGPR-DGALN] Face à l'absence de terrains disponibles dépourvus de risques pour la relocalisation, envisager pour sa mise en œuvre une stratégie inter-risques permettant certaines dérogations réglementaires, accompagnée d'une forte gouvernance technique des risques cumulés au niveau national, par exemple sous la forme d'une commission technique supérieure des risques naturels.

3.2 Gouvernance, stratégie, contractualisation, ingénierie et opérateurs : une structuration des acteurs mettre en place à la bonne échelle de temps et de territoires

3.2.1 Gouvernance et stratégie de GITC, des préalables évidents mais qui restent à structurer, notamment pour la prise en compte d'enjeux nationaux ou régionaux d'aménagement du territoire

La définition d'une SLGITC formalisée et connue est un préalable à la relocalisation trop peu répandue. Ces stratégies ont le mérite de poser clairement là où les ouvrages seront maintenus

³¹ Une sous-commission permanente chargée de préparer des avis du Conseil dans le domaine des appareils à pression, une sous-commission permanente chargée de préparer des avis du Conseil dans le domaine du transport des marchandises dangereuses et compétentes pour les dérogations (Article D510-7 du code de l'environnement).

³² Exemple de la commission transport matières dangereuses.

³³ Cf. Arrêté du 2 Décembre 1993 fixant les missions et la composition de la commission permanente des équipements de la route, <https://dtrf.cerema.fr/pdf/pj/Dtrf/0003/Dtrf-0003155/TO3155.pdf?openerPage=notice>;

³⁴ Article D565-8 du code de l'environnement Le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, placé auprès du ministre chargé de l'environnement, donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels, en particulier dans les domaines suivants (...)

³⁵ <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/amiter-mieux-amenager-les-territoires-en-mutation-a2211.html>

³⁶ Dans la continuité de l'Atelier National Territoires en mutation Exposés aux Risques, des deux Grand Prix d'Aménagement en Terrains Inondables constructibles (2015-2016) et du concours d'idées AMITER (2021).

voire renforcés, là où ils seront temporaires ou fondés sur la nature en anticipation des renaturations finales ou de leur disparition, et là où il n'y en aura pas. Il s'en déduit la temporalité et le rythme des aménagements ou des replis à concevoir.

Ces stratégies ne peuvent pas relever, comme pour les cartes locales de la loi C/R, de la seule responsabilité des communes :

- les phénomènes naturels à l'œuvre s'observent à minima à l'échelle de la cellule hydro-sédimentaire et toute intervention localisée a des impacts sur les secteurs mitoyens ;
- même à court/moyen terme le poids des investissements pourra dépasser l'échelon communal ;
- les maires ont besoin d'être soutenus dans des décisions difficiles qu'ils pourront être amenés à prendre face à l'inéluctabilité des phénomènes naturels ;
- relevant du « droit souple », elles devraient prendre un caractère plus normatif par la transcription dans les documents de planification stratégique : SCOT et PLUi.

Enfin, et surtout, ces stratégies doivent tenter d'approcher différentes échelles de temps, compte tenu de la différence d'ampleur et de complexité des enjeux selon que l'on se situe à court/moyen terme (2050) ou dans la perspective 2100, et selon le type de vulnérabilité.

À horizon 2100, dans les zones basses littorales ou les zones estuariennes, ce sont des enjeux d'aménagement du territoire et des enjeux économiques forts (tourisme, logistique portuaire, continuité des réseaux structurants, biseau salé ...), de niveau régional ou national qui sont soulevés par les perspectives de transformation des secteurs littoraux.

La perspective de l'élévation des niveaux marins exige une mobilisation de l'État au niveau des grands territoires vulnérables pour envisager les scénarios prospectifs d'évolution. Sans aller jusqu'à la reconstitution de missions de type « mission Racine » ou Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (MIACA), il est suggéré que l'État encourage la structuration de gouvernance de ce type, de préférence par région (et a minima par grand territoire de zones basses affectées par des enjeux communs d'ennoiement), quelle que soit la formule juridique retenue (GIP, SEM régionale, ententes ...).

Les structures d'ingénierie adossées à ces gouvernances constituées par façades régionales ou «grands territoires » réuniront de fait des compétences solides pour intégrer des approches multi-risques et projeter des stratégies pertinentes au regard des enjeux économiques et démographiques. L'État, à l'aide de ses opérateurs comme le BRGM, le Cerema et l'IGN, pourra poser des premiers jalons par les productions de scénarios de risques, et de repérage des infrastructures stratégiques.

Recommandation 6. [DGPR-DGALN] Encourager l'organisation au niveau régional de gouvernance associant tous les niveaux territoriaux et dotées d'une capacité d'ingénierie « amont » notamment pour la production des stratégies régionales ou locales de GITC :

-Encourager les SLGITC incluant au moins les horizons 30 et 100 ans en parallèle des cartes locales et y définir une doctrine de choix entre protection et relocalisation induisant une sélectivité accrue des financements de soutien à la défense contre la mer ;

-Missionner Cerema/BRGM pour des éclairages sur les enjeux nationaux à 100 ans sur les territoires les plus vulnérables à l'échelle nationale.

3.2.2 Ingénieries et opérateurs : un maillage d'acteurs et de compétences à renforcer pour passer des stratégies aux mises en œuvre

3.2.2.1 L'ingénierie « scientifique » de connaissance du trait de côte et des milieux marins et littoraux : un réseau à animer plus fortement.

Les observatoires littoraux du trait de côte couvrent l'essentiel des littoraux de métropole et d'outre-mer. On y distingue toutefois des organisations de taille et de compétences très différentes, alors même que les compétences sont très pointues, et les méthodes et moyens d'observation coûteux. Une animation technique renforcée du réseau national d'observation du trait de côte (RNOTC) portée par le Cerema et le BRGM paraît indispensable pour optimiser les campagnes de relevés et surtout garantir la cohérence des méthodes d'observations et projections.

3.2.2.2 Le soutien à la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie de l'aménagement sont les priorités à renforcer pour accélérer l'engagement des démarches locales, par le soutien des PPA de préfiguration et par la mobilisation de structures existantes

Les PPA en cours rappellent que les EPCI de taille moyenne peinent souvent à réunir les compétences exigées pour la définition et la conduite de projets d'aménagement, a fortiori quand ils sont très complexes. L'État dans les contrats de PPA, tout comme la Banque des territoires avec ses co-financements de chefs de projets, offrent un appui indispensable aux premières expérimentations.

Plusieurs interlocuteurs ont toutefois fait part de la difficulté à recruter les compétences adéquates (attractivité des emplois). La mission s'est donc interrogée sur la capacité de déploiement quand il faudra soutenir plusieurs centaines de communes littorales confrontées à des enjeux d'érosion, sur la structuration des compétences à une échelle de grands territoires et sur la complémentarité avec les opérateurs existants.

Au vu des premières expérimentations, la mission recommande de poursuivre un soutien financier important à l'ingénierie des PPA de préfiguration (voir 3.2.2.7 « conventionnement »), en incitant toutefois à la structuration d'un soutien à la maîtrise d'ouvrage autour d'une équipe au périmètre d'intervention suffisamment large (région, département,..) pour qu'elle puisse disposer d'une « taille critique » et d'un portefeuille d'interventions permettant de réunir des compétences diversifiées et pérennes et cumuler progressivement des savoir-faire.

Le recours aux organismes existants sur les territoires paraît la voie la plus opérante : SEM régionale ou départementale, SPLA, mobilisation d'un EPA dans le cadre d'une GOU en l'absence d'opérateurs locaux.

Les résultats de l'inventaire à 2050 mettant en exergue des enjeux urbains relativement « limités », et les réflexions de long terme n'ayant pas encore été engagées, la mission n'envisage pas, dans ce rapport, le recours à des dispositifs nationaux de type opération d'intérêt national /établissement public d'aménagement (OIN/EPA), voire même de SPLA-In (société publique locale d'aménagement d'intérêt national). Elle recommande toutefois d'engager en parallèle des études sur les grands territoires de zones basses menacés, les réflexions sur les outils appropriés au déploiement opérationnel qui en découlera.

3.2.2.3 Des EPCI de GEMAPI à conforter dans les compétences érosion et dans leur capacité d'action

La mission relève que le périmètre de la compétence Gemapi (article L.211-7 du code de l'environnement) et notamment en son 5° pour « La défense contre les inondations et contre la mer; » demeure flou, alors qu'une réponse ministérielle de 2015³⁷ en avait confirmé une lecture

³⁷ Question écrite N°91281 De Mme Pascale Got Réponse publiée au JO le 27/09/2016, page 8841

extensive, « englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion »

Ces interprétations divergentes des financements prioritaires, avec une vision réduite aux seuls ouvrages de lutte répertoriés contre la submersion, nécessitent de lever toute ambiguïté en termes d'affectation de la fiscalité propre, et d'asseoir/clarifier de manière pérenne le rôle intégrateur de l'autorité gemapienne dans une approche cohérente de lutte contre la submersion et l'érosion. La mission suggère d'inscrire au moins au niveau réglementaire (décret simple) la compétence de la Gemapi pour la lutte contre l'érosion littorale.

Si la mission note qu'en moyenne sur les EPCI littoraux, la taxe Gemapi est loin d'atteindre le maximum de 40 euros par habitant, elle observe toutefois qu'il y a une grande variabilité d'un EPCI à l'autre et que cette taxe est de plus en plus sollicitée. La mission s'interroge donc sur l'opportunité d'une structuration territoriale moins morcelée, par regroupement d'EPCI et solidarité territoriale avec des agglomérations qui bénéficient de fait de leur action³⁸.

Enfin, face aux enjeux croissants en matière de protections littorales avant relocalisation elle suggère, en cohérence avec la recommandation sur le suivi des ouvrages de protection, que ces EPCI et leur capacité d'entretien des ouvrages fassent l'objet d'une grande vigilance de la part des autorités en charge de la police administrative et la sécurité des populations.

3.2.2.4 Anticiper la montée en puissance inéluctable des EPF pour renouer avec des politiques foncières de long terme

Les EPF sont déjà investis au côté des collectivités sur les enjeux littoraux, dans des actions très différentes, qui peuvent aller de leur cœur de métier à la maîtrise d'ouvrage d'études de relocalisation d'activités économiques, ou à celles d'études stratégiques foncières plus larges. Ils sont souvent, de fait, l'organisme public disposant de la capacité d'ingénierie la plus solide et la plus structurée pour traiter non seulement des sujets fonciers mais plus largement de la mise en route des démarches d'aménagement.

La couverture littorale est assurée en grande partie par des EPF d'État, et les PPA prévoient des procédures d'extension simplifiées pour l'intervention d'un EPF sur son territoire régional. Par ailleurs, un dispositif de conventionnement entre EPF et EPFL pour que ce dernier bénéficie d'un appui d'ingénierie, a également été évoqué lors des échanges.

Si les EPF sont clairement un atout, leur modèle de fonctionnement repose sur une rotation et un amortissement des acquisitions à 7-8 ans alors que le portage foncier de relocalisation implique des durées de long terme incompatibles avec leurs règles de gestion actuelles. Leur action est par ailleurs une action ciblée sur des terrains difficiles à maîtriser et pas une activité « de masse ».

Enfin leur savoir-faire en termes de valorisation sera probablement sollicité pour les BRAEC et tout type de valorisation temporaire des biens menacés (zone 30/100 ans de préférence). Selon l'ampleur des enjeux, des filiales et des participations avec des acteurs autres (Banque des territoires, acteurs d'aménagement) sont à prévoir. À cet égard, des partenariats d'études se nouent (EPF Hauts-de-France) avec la Banque des territoires pour l'identification de modèles économiques relatifs à des relocalisations d'activités.

Si l'amorçage des projets d'aménagements du littoral paraît suffisamment lent pour que les EPF absorbent le démarrage de cette politique, la mission recommande d'anticiper les dispositions financières (augmentation TSE et moyens humains) et juridiques qui leur permettront de monter en régime le jour où les stratégies foncières territoriales auront besoin d'avoir un opérateur pour

³⁸ L'axe 2 du fonds vert 2023 précise que des EPCI « gemapiens » « de petite taille (souvent dans des territoires ruraux, de montagne ou littoraux), sont confrontés à des difficultés pour financer les coûts d'entretien et d'investissement de ces digues, en raison d'un potentiel fiscal limité et d'un grand nombre d'ouvrages présents sur leur territoire », et mis en place des subventions financières en soutien.

les mettre en œuvre, et en prévision de l'anticipation foncière indispensable face à l'aggravation des risques littoraux (voir 3.3.4).

3.2.2.5 Le conservatoire du littoral, un acteur expérimenté du foncier et de l'aménagement à conforter

Le conservatoire du littoral est présent sur l'acquisition et le portage des zones littorales naturelles à préserver, les affectations de DPM, les actions de restauration des fonctionnalités écologiques. Il est un acteur recherché pour l'appui des collectivités dans la conduite des projets de gestion souple du trait de côte, dont les programmes expérimentaux menés depuis une dizaine d'années ont souligné la complexité des processus, la variété des acteurs et le temps long nécessaire.

Si la mission n'avait pas vocation à traiter des enjeux relatifs aux zones agricoles et naturelles, il est patent que ces territoires vont être également fortement impactés, et que **le traitement préventif des zones estuariennes va s'imposer de plus en plus dans un mélange de secteurs naturels et urbanisés**. Par ailleurs si les zones littorales urbanisées soumises à l'érosion ne sont pas de son ressort, il pourrait être concerné, sur certains secteurs par leur renaturation à terme.

Même si la question du coût du foncier est moins aigüe que sur les secteurs urbanisés, le conservatoire du littoral a souligné la montée des prix du foncier agricole, son exposition de plus en plus courante à des sites pollués (dont il n'accepte le transfert qu'après remise en état, compté-tenu des coûts de dépollution) et les co-financements indispensables à la concrétisation de ses projets. À cet égard, il n'est pas bénéficiaire du fonds Barnier, alors que ses actions peuvent participer directement d'une réduction des risques (submersion).

Principal acteur de la mise en œuvre de la gestion du trait de côte fondée sur la nature et propriétaire de sites emblématiques du patrimoine dont la mise en valeur est un moteur de l'économie touristique, la montée en puissance de l'action du conservatoire du littoral, acteur foncier et acteur d'aménagement, est nécessairement à prévoir.

Celle-ci devrait s'articuler sur la mise à disposition d'un budget supplémentaire en propre pour monter et catalyser des projets grâce à une part d'autofinancement, par le droit à bénéficier du fonds Barnier pour la part de ses interventions qui vont effectivement contribuer à la réduction des risques, par la poursuite de la croissance de ses moyens humains.

3.2.2.6 Une proposition d'organisation opérationnelle en soutien aux communes et aux EPCI, à structurer autour d'un schéma : « ingénierie amont » de niveau régional, Gemapi, équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage « mutualisée » et mobilisation des opérateurs locaux de l'aménagement et du foncier

La mission suggère un schéma d'organisation en soutien aux communes ou aux EPCI, autour du schéma suivant :

- une organisation d'ingénierie « amont », structurée pour les stratégies régionales et la prise en compte du long terme (niveau régional ou « grand territoire »), apportant son appui aux communes et EPCI pour les SLGITC ;
- des équipes « mutualisées » pour soutenir les communes ou EPCI dans la définition des projets de territoires (conduite technique de PPA de préfiguration, plan de relocalisation pour des cas simples sans PPA, traduction dans les PLU, stratégies foncières, médiation/communication...), pour l'assistance ou la délégation de maîtrise d'ouvrage sur des projets précis que la commune serait en difficulté de porter elle-même (démolition/renaturation par exemple) ;
- les compétences GEMAPI mobilisées pour la définition et la réalisation des ouvrages³⁹,

³⁹ Pour la définition du système d'endiguement et de la stratégie de protection ou de prévention correspondante, puis pour la réalisation, la gestion et l'entretien des ouvrages en dur ou des solutions fondées sur la nature.

qu'ils soient de lutte contre l'érosion ou la submersion ;

- la mobilisation des opérateurs solides existants sur le territoire pour les portages fonciers et les opérations d'aménagements ou de gestion des espaces naturels :
 - les EPF dans leur métier de portage foncier, sous condition qu'ils puissent se positionner sur des portages de long terme, et qu'ils puissent en tant que de besoin élargir leur activité à celle de foncière pour des valorisations immobilières qu'elles soient sur des sites pérennes ou non-pérennes ;
 - les aménageurs locaux existants appropriés, avec des foncières qui leur seraient adossées pour la gestion et la valorisation des biens immobiliers ;
 - le conservatoire du littoral pour la gestion des espaces naturels et agricoles modifiés par l'érosion et la conduite de projets fondés sur la nature.

En outre, des services experts de l'État pourraient être mobilisés en appui spécifique ou en coordination nationale, avec un mandat clair :

- le Cerema, les observatoires du trait de côte pour les volets liés la connaissance des milieux et aux ouvrages de protection ;
- le Centre national de ressources pour les PPA (adossé à Grand Paris Aménagement qui a un périmètre d'intervention nationale) pourrait agir de plusieurs manières : en association aux réflexions de « grands territoires » et préfiguration d'outils d'aménagement, ou en « super AMO » pour des situations locales particulières, voire au sein d'une SPLA-in avec un EPCI si un tel outil était envisagé.

Enfin, la Banque des territoires a décidé d'accompagner les territoires par un volet dédié au littoral dans son plan d'action territorial en faveur de l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 7. [DGALN-DGPR-DGCL] Renforcer l'animation et la coordination technique des observatoires du trait de côte avec l'appui du Cerema/BRGM :

- DGALN: Soutenir la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie d'aménagement par les PPA de préfiguration, et en encourageant les organisations « mutualisées » et/ou la mobilisation de structures existantes

- DGPR-DGALN-DGCL: Conforter juridiquement la compétence Gemapi en matière d'ouvrages de protection contre l'érosion. S'assurer que ces établissements font face à leurs obligations de maintien en bon état des ouvrages sous leur gestion. Et examiner la faisabilité de fusion pour consolider des EPCI trop fragiles.

- DGALN : Préparer la montée en puissance des EPF pour des acquisitions de long terme, en modifiant les règles de portage actuels, en ouvrant à la création de filiales foncières et en leur permettant d'augmenter progressivement leur capacité d'action (augmentation des financements TSE et des ressources humaines).

- DGALN : Faciliter le déploiement des actions du Conservatoire du littoral par un budget complémentaire d'autofinancement de projet, par un accès au fonds Barnier, et par l'adaptation de ses moyens humains au développement de ses projets.

3.2.2.7 Des dispositifs de conventionnement adaptés à l'ampleur des enjeux, et qui introduisent des horizons temporels

La montée de la production des cartes locales et des SLGITC dans leur sillage devraient amener

les collectivités à passer aux actions pré-opérationnelles et opérationnelles, en termes de protections/relocalisations spatiales.

Les PPA sont des dispositifs qui aident à travailler ensemble, et ont permis de soutenir des projets « pionniers ». Il paraît toutefois nécessaire d'en recentrer l'usage à ce pourquoi ils ont été créés en 2018 par la loi ELAN, à savoir la réalisation d'opérations d'aménagement complexes, et la formalisation d'un partenariat qui fixe une feuille de route, ordonnance les interventions et responsabilités des parties ainsi que le financement de l'ensemble des actions.

Le recensement 2050 a révélé que la moitié des communes menacées par l'érosion était concernée par moins de 5 biens à risque. Il y a donc de nombreuses communes pour lequel à court/moyen terme il n'y a *a priori*, pas besoin de recourir à un PPA pour organiser des cofinancements d'intervention. Si besoin, la mobilisation des co-financements habituels est à privilégier et le PPA n'a pas à être retenu dans le seul objectif d'être un véhicule de financement supplémentaire de l'État.

Par ailleurs, l'articulation entre PPA « de préfiguration » et les PPA « opérationnels » paraît également pouvoir être mieux exploitée :

Les PPA « de préfiguration » permettent de réunir les parties en présence et de transposer les termes d'une logique d'aménagement, à minima autour de quatre notions : stratégie foncière, études environnementales, programme/plan guide d'aménagement et son esquisse financière, concertation. Le PPA de Coutances et la manière dont il engage toutes les parties prenantes locales dans une réflexion globale d'aménagement illustre assez bien la mobilisation que permet un PPA de « préfiguration », qui ne se serait sans doute pas faite sans la formalisation de ce partenariat.

La mission suggère d'encourager et de soutenir les PPA « de préfiguration », quand se dessine dès le court terme une multiplicité d'enjeux ou quand les acteurs locaux sont dans la disposition de vouloir traiter le sujet de manière globale à une échelle territoriale pertinente :

- avec *a minima* les réflexions sur les quatre thématiques citées *supra* complétée d'une approche solide sur les enjeux de logement, au vu de la tension immobilière sur les territoires littoraux ;
- avec la définition d'une temporalité dans les actions : ce qui relève du court/moyen terme et ce qui relève de mise en œuvre de moyen/long terme ;
- avec l'intégration des réflexions sur les ouvrages de protection : ils doivent être partie prenante de la réflexion et seront un élément fondamental de la temporalité du projet.

La mission considère qu'il est indispensable d'intégrer clairement une étape de bilan à l'issue des études de préfiguration, en précisant que la suite du partenariat, selon les axes opérationnels et la temporalité des actions, ne relèvera d'office ni d'un dispositif de PPA (par exemple s'il n'y a pas de relocalisation et de projet d'aménagement à court/moyen terme) ni de sollicitation financière vers l'État. L'expertise du Centre national de ressources en matière de PPA pourrait être sollicitée sur ces bilans, ainsi que celle du Cerema. Enfin, elle suggère, sur les communes en déficit SRU, de soutenir plus fortement les projets d'aménagement porteur de ce rééquilibrage.

Recommandation 8. [DGALN]- Recentrer les PPA sur les opérations d'aménagements complexes, et sous réserve d'un engagement des acteurs dans une approche globale d'aménagement réunissant plusieurs co-financeurs. Introduire des horizons temporels dans les programmes d'actions. Tirer le bilan des PPA de préfiguration avant toute décision d'engagement de l'État dans un dispositif de PPA opérationnel. Inciter au rééquilibrage en termes de mixité sociale.

3.3 La question foncière au cœur de l'action publique : un « amorçage » délicat dans le contexte actuel des marchés, une solidarité nationale ciblée, et une priorité aux anticipations rétro-littorales

La mission s'est interrogée sur le contenu d'une stratégie locale de maîtrise foncière pour amorcer le dispositif sur les prochaines années tant que les marchés immobiliers restent hauts et n'ont pas commencé à enregistrer le risque. Elle a examiné l'opportunité d'un mécanisme de solidarité nationale en soutien de certains propriétaires. Elle a également recherché les outils juridiques complémentaires à ceux de la loi climat et résilience qui permettraient d'accentuer le « signal-prix » et de réduire ou lisser la dépense publique (Chapitre 4).

3.3.1 Des stratégies d'acquisition à l'amiable à prendre ou à laisser pour la bande littorale menacée

3.3.1.1 Des règles fermes pour les biens menacés à court/moyen terme (zone 0-30 ans)

Pour les biens les plus menacés (moins 5 ans, voire moins de 12 ans, durée minimum d'un BRAEC), la mission propose d'afficher clairement des règles fermes pour responsabiliser les acteurs, dès lors que la maîtrise publique à prix élevé d'un bien menacé par la mer à très court terme n'a aucun sens et constitue de fait une sorte « d'indemnisation » finale, même dans un cadre amiable, participant au maintien du niveau élevé des transactions.

La mission considère que le « laisser à la mer » n'est pas une situation à vouloir systématiquement éviter, quand les conditions économiques de la maîtrise publique sont aberrantes.

Dans la zone menacée à « 12-30 ans », éligible au BRAEC, il sera difficile de trouver une rentabilité économique pour les biens acquis dans ce secteur, sans soutien public, avec un marché qui les valorise excessivement, et une valeur locative délicate à évaluer car par nature incertaine⁴⁰.

Néanmoins, la mission a recherché les conditions d'une « anticipation à coût maîtrisé », en deçà des valeurs vénales, en particulier pour les logements, qui représentent environ 90% de la valeur des biens privés menacés :

- en proposant des règles d'intervention de la solidarité nationale, très sélectives, orientées vers les seuls propriétaires occupants de résidences principales et en suggérant des règles de négociation et des incitations pour les autres résidents, exposés ci-après (3.3.2.1) ;
- en proposant les outils du démembrement de propriété ou du viager (chapitre 4) pour lisser dans le temps ou réduire les coûts de maîtrise foncière.

Dans cette zone 0-30 et dans le contexte immobilier actuel, la mission ne sait que recommander des propositions d'acquisitions amiables au cas par cas priorisant la réalisation de projets exigeant une maîtrise foncière publique anticipée⁴¹, ou accompagnant la relocalisation d'activités économiques. L'expropriation à la valeur vénale est évidemment déconseillée à l'heure actuelle.

⁴⁰ À noter que certaines activités littorales (campings, commerces/restaurants de plage) ont *a priori* des retours sur investissement proches de la douzaine d'années et qu'il n'est donc pas exclu d'envisager, sous réserve qu'ils disposent d'une visibilité sur la durée d'exploitation de trouver des modèles économiques qui fonctionnent avec ces acteurs, modulo le traitement in fine de la renaturation.

⁴¹ Par exemple : des aménagements balnéaires pour faire vivre la station touristique ou déployer des renaturations anticipées donnant de la valeur paysagère et touristique, avec des investissements modérés (retours sur investissements courts) ; gestion du recul progressif des activités très liées à la proximité de la mer (conchyliculture) ; des dépollutions lourdes avant risque de « lessivage » par la mer, des programmes de protections/freins contre la mer, complémentaires et temporaires, si les investissements/coût d'entretien sont justifiables au regard des enjeux protégés.

Cette approche est la seule qui offre un compromis acceptable entre « le laisser partir à la mer » et le rachat à la valeur vénale-aujourd'hui excessive - des biens menacés.

Des propositions d'acquisitions amiables en deçà de la valeur vénale pourraient ainsi être émises par les collectivités, et après la publication des cartes locales. « À prendre ou à laisser » avec un délai de réflexion raisonnable⁴², elles ne seraient pas repropoées au même propriétaire.

Sur le plan opérationnel, cette proposition unique devra être traçable, et l'acte notarié devrait l'indiquer vu les durées de vie et de revente des biens concernés. Aussi, une information de l'historique d'une proposition amiable d'accompagnement/acquisition, acceptée ou non et émanant du service d'information immobilière⁴³ y est à prévoir.

Enfin, la mission appelle à une vigilance particulière vis-à-vis des résidents principaux âgés et installés de longue date, à l'aide au relogement prioritaire des locataires.

La gestion d'une situation mixte à traiter : une zone de cumul de risque érosion /submersion
La mission constate que 2/3 des zones soumises à érosion sont aussi soumises à la submersion marine. Il pourrait y avoir une tentation des propriétaires de refuser les propositions de la puissance publique face à l'érosion pour courir en toute connaissance de cause le risque de submersion et bénéficier alors du fonds Barnier et du régime CAT NAT. Ainsi, il serait opportun de réexaminer les conditions de prise en charge du fonds Barnier au titre de la submersion afin qu'il ne constitue pas un dispositif alternatif qui maintienne une indemnisation sur les biens menacés à court terme par l'érosion, plus avantageux que celui proposé par la mission.

3.3.1.2 Des acquisitions d'opportunité et de relocalisation temporaire pour la zone 30/100 ans

Pour les biens menacés à 30/100 ans, les acquisitions foncières ou immobilières dans cette zone de long terme procèdent *a priori* d'une très grande sélectivité. Les critères d'acquisition s'appuieraient sur la capacité à réaliser une « valorisation d'intérêt général » ou une rentabilité économique du site pour « l'acheteur public » :

- réaliser du logement social en zone tendue, ou relocaliser des équipements publics menacés dans la zone 0/30 ans et devant être progressivement déplacés ou recomposés ;
- permettre le maintien d'un dynamisme économique par la relocalisation temporaire d'activités trouvant leur rentabilité dans des relocalisations progressives.

Leurs modalités d'acquisition devraient principalement être amiables, l'expropriation étant réservée, en dernier ressort, à un projet public d'intérêt général précis. Pour ces échéances de long terme, le BRAEC ou des outils comme les autorisations d'occupations temporaires (AOT) ou les baux commerciaux semblent adéquats.

Si elles devraient permettre *a priori* de dégager leur propre rentabilité économique, ces acquisitions posent toutefois le défi du portage foncier et leur gestion/valorisation sur le long terme, puis leur démolition.

3.3.2 Pour les logements, aucun dispositif d'indemnisation mais l'intervention de la solidarité nationale au soutien de certaines situations

La mission précise qu'elle n'a pas souhaité utiliser le terme « d'indemnisation » dès lors que ce terme se rattache à l'emploi d'autres fonds, avec des règles qui renvoient à la notion de victime et d'indemnisation intégrale d'un préjudice, ce qui n'est pas pertinent pour le cas de l'érosion, risque prévisible.

En tout état de cause, et même si par commodité, des calculs peuvent utiliser une référence à une

⁴² Au moins 6 mois.

⁴³ Service des informations immobilières et de la publicité foncière (ancien service des hypothèques).

valeur immobilière, la mission soutient que son approche rejette fermement toute indemnisation générale et intégrale de la valeur patrimoniale au sens de jurisprudence du conseil constitutionnel et la notion de « juste et préalable indemnité » (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). La mission préfère retenir le terme « d'aide sélective », plus adapté à la démarche de soutien et d'accompagnement ciblé des propriétaires occupant de résidences principales.

Il appartient aux collectivités territoriales d'adopter ce même principe afin de se prémunir de sollicitations d'indemnisations excessives.

La mission propose une intervention sélective de la solidarité nationale, associée à une approche amiable de soutien exceptionnel et non renouvelable, sous conditions de deux grands critères de modulation : le degré de connaissance du risque d'érosion par les propriétaires des biens menacés, et les nécessaires encadrement et modulation à dimension sociale des aides publiques.

Sur le degré de connaissance du risque d'érosion, la mission s'est interrogée sur le principe de ne prévoir aucune aide pour les propriétaires ayant acquis des biens menacés à très court terme de manière évidente, éclairés par les informations préventives déjà disponibles (cf. partie 4.2.2).

Aussi, elle encourage les collectivités, dans la bande littorale connexe au DPM et ayant vocation à l'intégrer à brève échéance. « 0-5 ans » à s'abstenir de proposer une aide aux propriétaires des biens acquis récemment dans une seule logique spéculative.

Le tableau ci-dessous doit être lu avec cet avertissement préalable de proposition au cas par cas.

Dans ce cadre, ne sont pris en compte dans un dispositif de solidarité nationale que les seuls propriétaires occupants de leur résidence principale.

L'exclusion des soutiens d'État aux propriétaires de résidences secondaires menacées a été posée comme un principe intangible même si la commune est fortement composée de résidences secondaires. Cette distinction se retrouve dans plusieurs politiques publiques en matière de logement et de fiscalité locale (TH) et rend possible ce traitement différencié.

La question des résidences secondaires

La définition de la résidence secondaire est par défaut, puisqu'elle correspond à une résidence qui n'est pas principale. Ont souvent été abordées au fil des auditions, les difficultés liées à la définition d'une résidence secondaire, et la relative facilitée de changement de statuts entre résidence secondaire et résidence principale (changement de situation professionnelle, retraite, télétravail, etc...). Pour la mission, ces difficultés sont relatives et peuvent être surmontées.

La qualification de résidence est déclarative, et relève de la responsabilité du contribuable. Elle est précisée par la récente déclaration des biens associés à la déclaration d'impôt sur le revenu de 2023, et par le régime fiscal de la résidence principale⁴⁴.

Des règles particulières de durée/stabilité sur la qualification de résidence principale peuvent aussi être prévues pour éviter les effets d'aubaines vis-à-vis des aides publiques éventuellement proposées. Enfin, des contrôles de cohérence des déclarations fiscales sont toujours possibles.

3.3.2.1 Proposition d'un mode de calcul de l'aide aux résidents principaux

La mission ne souhaitant revenir sur les règles actuelles des régimes assurantiels (CAT NAT, assurance) et les aides au logement n'ayant pas été conçues pour la perte d'un bien en capital, la mission a recherché un dispositif lisible de soutien aux résidents principaux propriétaires de leur logement menacé et à revenus modestes et dans les communes sous cartes ou PPR.

Elle s'est résolue à utiliser la valeur vénale des biens pour fixer le montant d'un soutien face à une approche forfaitaire alternative (valeur vénale ressortant d'une estimation DNID).

⁴⁴ Elle est précisée par le BOFIP comme la résidence habituelle et effective du propriétaire (avec une présence supérieure à 6 mois par an), et la jurisprudence fiscale est venu affiner cette définition.

Elle propose donc le montage ci-après en intégrant la variable de la connaissance préalable du risque d'érosion littoral, le plafonnement de l'aide ainsi que l'examen des revenus des bénéficiaires.

Encart sur les montants plafonds de soutien publics en matière d'érosion littorale.

La mission souhaite faire référence au montant de 240.000 € inscrit dans la réglementation à l'article D.561-12-1 du code de l'environnement. Il correspond à une estimation du soutien maximum nécessaire en complément de l'intervention des assureurs en matière de risque naturel majeur assurable et concerne le financement des acquisitions amiables de biens sinistrés. Etabli depuis 2010, ce montant n'a pas été revu.

Pour fixer un plafond en matière d'érosion côtière, la mission propose de procéder à son actualisation en tenant compte de l'absence de l'intervention des assureurs, et du maintien des prix de l'immobilier en zone littorale, et suggère une enveloppe de référence de 300.000 € maximum pour tout soutien aux propriétaires de biens immobiliers menacés.

Encart sur les plafonds de ressources à prendre en considération pour les propriétaires résidents principaux des biens menacés.

Elle estime que l'affinage d'un dispositif de soutien à des propriétaires occupants sociaux ou très sociaux pourrait être assis sur le barème fiscal de l'impôt sur le revenu. Par souci de simplicité, elle ne propose pas de barème nouveau.

La mission propose ci-dessous un exemple de modulation des aides aux propriétaires de résidence principale menacées par l'érosion littorale.

Propositions de soutien public modulé aux propriétaires de résidence principale menacées par l'érosion littorale

Modalité de soutien, dans la limite de 300.000 euros	% de soutien par rapport à une valeur vénale de référence
Accompagnement de base	20% dans la limite de 100.000 euros
Pour propriétaires sous plafonds de ressources	+ 20%
Si mutation avant l'opposabilité d'un PPR ou d'une carte communale ⁴⁵	+ 20%
Si mutation depuis plus de 3 ans	+ 10%
Total si tous les critères sont remplis	70%
Total si très récent avec PPR et "hors plafonds de ressources"	20%
Total si mutation très récente mais absence de PPR et "hors plafonds de ressources"	40%
Total si propriété de longue date, avant PPR et "hors plafonds de ressources"	50%

Sur l'inventaire à 2050, la mission a demandé au Cerema d'opérer un croisement de l'inventaire des logements menacés avec les revenus des propriétaires. Pour une première approche dans les délais du rapport, il a été utilisé la base de données Filosofi qui donne par IRIS (secteur Insee) les

⁴⁵ Date d'établissement de la carte locale d'érosion et intégration dans le PLU (cf. date déjà retenue pour la valeur d'expropriation par la réglementation par l'article L.219-7 du code de l'urbanisme). Pour la prise en compte d'une date de cession d'un bien avec IAL : cette date apparait fragile à opposer dans l'immédiat en l'absence de carte locale associée à l'IAL.

déciles de revenus des populations ⁴⁶.

Si l'on considère dans le critère « sous condition de ressources » les propriétaires situés dans les 8 premiers déciles (80% de la population), la valeur des biens concernés est approchée à 293 M€ pour ceux-ci et à 104 M€ pour les propriétaires hors critère.

En considérant que les autres critères sont remplis (mutation avec un PPR et depuis plus de 3 ans), le pourcentage d'accompagnement est de 70% pour les propriétaires dans les premiers déciles et 50% pour les autres. L'effort de solidarité nationale d'ici 2050 s'évalue donc au maximum à 257 M€ (soit sur 25 ans à 10 M€/an) avant introduction du plafonnement à 300 K€.

Pour l'inventaire des biens menacés à 5 ans (106 propriétaires occupants de résidences principales) une valeur vénale de 34 M€, le montant maximal des aides serait de 22 M€ si tous les résidents remplissaient les conditions de ressources et étaient propriétaires de leur logement depuis suffisamment longtemps.

À noter que la prise en compte du critère de connaissance du risque (avoir acheté avant un PPR) est peu opérant aujourd'hui : la très grande majorité des mutations datent d'avant les PPR, notamment parce qu'une partie significative du littoral n'est pas couverte en plan de prévention. C'est un critère qui prendra son sens au fil du temps et de l'élaboration des cartes.

L'accord sur cette proposition d'aide vaudra transaction au sens de l'article 2044 du Code Civil⁴⁷ entre le propriétaire et la collectivité publique et entraînera la cession du bien à la collectivité publique. La proposition n'est faite qu'une fois au propriétaire « à prendre ou à laisser » avec un délai de réflexion (voir paragraphe précédent). Dans l'esprit de la mission, le montant de cette aide est versé à la collectivité au vu du dossier d'acquisition et des critères d'éligibilité du propriétaire.

La mission a conscience que cette proposition, à la baisse par rapport à ce que peut laisser espérer le marché immobilier, n'intéressera que les propriétaires occupants des résidences principales les plus immédiatement menacées, en « première ligne littorale », et en priorité ceux qui bénéficient des montant d'accompagnement les plus élevés.

Pour faciliter des maîtrises foncières d'ensemble⁴⁸ la mission suggère aux collectivités des démembrements de propriétés incitatifs, pour les propriétaires de résidences secondaires ou les propriétaires bailleurs de résidences principales avec :

- soit une proposition de viager alignée sur la durée de vie du bien ;
- soit l'acquisition de la nue-propriété à faible valeur (par exemple la valeur des 20% de l'accompagnement de base plafonnés proposés dans le dispositif de solidarité nationale des résidents principaux), permettant, au titre de l'usufruit, le maintien dans les lieux pendant la durée de vie du bien.

Enfin, la collectivité locale garde bien évidemment la faculté de proposer une acquisition amiable à des montants allant au-delà de ceux des règles de solidarité nationale. La mission suggère toutefois fortement d'user de cette faculté avec beaucoup de prudence, pour établir progressivement des références solides de valeurs de cession plus basses dans les zones les plus menacées, pour ne pas déresponsabiliser face aux risques et pour enfin donner à voir aux futurs acheteurs les règles claires qui s'appliqueront sur ces biens. En tout état de cause, la mission préconise de ne pas dépasser 70 % de la valeur vénale des biens concernés, taux maximum prévu par le dispositif national d'accompagnement des propriétaires principaux.

⁴⁶ Dans le délai imparti, et compte tenu des autorisations à obtenir en raison du secret fiscal, il n'a pas été procédé à un rattachement de chaque bien à la situation fiscale de son propriétaire. Cette étude pourrait être demandée pour une approche plus fine, sur les deux échéances de 5 et 30 ans.

⁴⁷ La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître

⁴⁸ Copropriété réunissant des résidents de statuts différents, ou ensemble d'une première ligne de villas menacées de manière identique

Par la suite, de manière glissante selon l'évolution du risque d'érosion, ces dispositifs sont applicables à de nouveaux propriétaires de résidences plus en retrait.

Recommandation 9. [DGALN-DB] Mobiliser des financements publics de l'État pour accompagner les propriétaires occupants de résidences principales dans la libération de leurs biens, sous conditions de ressources et selon la date d'acquisition. Ces dotations versées aux collectivités territoriales constituent une aide à la maîtrise foncière de la bande côtière menacée. Exclure l'éligibilité aux aides publiques et à la solidarité nationale en cas d'achat immobilier récent « en connaissance de cause des risques d'érosion ».

3.3.3 Une approche pragmatique au cas par cas pour les activités économiques menacées à court/moyen terme

Dans les zones du littoral soumises à érosion TC, il est principalement rencontré des installations liées au tourisme (campings, restaurants et commerces de plages, hôtels) et quelques installations conchylicoles. Dans son raisonnement, la mission a tenu à prendre en compte les enjeux liés à la défense de l'emploi dans ces territoires.

Comme pour les logements, la mission considère que la maîtrise publique à prix élevé d'un bien économique menacé par la mer à très court terme n'a aucun sens, ni économiquement, ni en termes de politiques publiques.

En matière d'économie touristique, la mission propose une approche pragmatique prenant en compte l'amortissement des investissements déjà réalisés, le modèle économique de l'entreprise, et son souhait de relocalisation ou non sur le territoire. Les biens menacés à 30 ans étant relativement peu nombreux dans le recensement Cerema⁴⁹, et l'absence de cas concrets ne permettant pas de dégager des « constantes », la mission considère que seule une approche au cas par cas peut être retenue pour le court/moyen terme.

Les opérateurs rencontrés lors des déplacements, notamment ceux des hébergements de plein air ont fait valoir que leur priorité était une visibilité sur leur durée d'exploitation et la recherche de dispositifs de mitigation pour la rallonger au mieux, afin de savoir réorienter leurs investissements.

Dans ce contexte, la mission propose une ligne de conduite axée sur le dialogue avec l'entreprise pour rechercher d'une part les éventuelles dispositions temporaires permettant de poursuivre l'activité sur place, et d'autre part un lieu de relocalisation adapté. Cette volonté de relocalisation et de poursuite de l'activité économique en rétro littoral pérennise également le fonds de commerce.

En tout état de cause, la mission considère que le fonds de commerce n'est pas éligible à la solidarité nationale. La proposition de relocalisation au choix du commerçant est, de surcroît, de nature à pérenniser le fonds de commerce.

3.3.4 Une priorité aux stratégies et aux acquisitions foncières d'anticipation en retro-littoral,

Actuellement, les EPF sont majoritairement sollicités pour des acquisitions ponctuelles d'opportunité, en raison de l'absence de stratégies d'anticipation foncière en retro-littoral.

À titre de comparaison on peut souligner que la loi Industrie Verte⁵⁰ intègre les enjeux fonciers avec la constitution d'un stock stratégique de foncier productif en 10 ans et la mise à disposition de foncier aménagé permettant l'installation rapide des industriels.

⁴⁹ 117 campings et 117 hôtels concernés d'après le recensement Cerema.

⁵⁰ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Dans une temporalité et un rythme différents, c'est à ce même type de défi foncier que vont être confrontés les territoires, que ce soit vis-à-vis de la recomposition d'une économie touristique stratégique, ou celle d'une économie liée à la logistique portuaire, sans parler du défi démographique.

Aussi, la mission recommande l'engagement d'études de stratégies foncières, portées à des échelles « très supra communales » (régionales, départementales, SCOT), intégrant une approche multirisque à horizons 2050/2100, identifiant les biens et superficies menacées et le repérage des fonciers disponibles hors risque, pour faire face au dynamisme économique et démographique du territoire. Les EPF ont naturellement vocation à être les porteurs de ces démarches, avec le bénéfice des soutiens en ingénierie (notamment du fonds vert) et le co-financement des collectivités locales co-commanditaires.

S'agissant des acquisitions foncières, le défi à relever est donc celui des différentes temporalités du réaménagement du littoral.

Le court/moyen terme dispose des outils fonciers habituels, puis d'une mise en œuvre opérationnelle sur une dizaine d'années avec les PPA, permettant de relocaliser hors risques des biens menacés à 15/30 ans.

La mission s'est interrogée sur les moyens et les méthodes mobilisables pour le moyen/long terme, notamment pour les territoires où le phénomène d'érosion va s'accélérer sur la seconde moitié du siècle. En matière de financement, il pourrait être envisagé de dé plafonner la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour un intérêt national tel que recomposition spatiale des territoires littoraux et de la filière touristique et dédier une part de TSE à ces enjeux.

En revanche la loi climat et résilience n'a pas prévu un droit de préemption urbain (DPU) adapté à la préemption en rétro littoral et à la mise en place des « ZAD recomposition littorale », mais la mission est consciente qu'il serait difficile de faire la différence entre un repositionnement retro-littoral et le développement « ordinaire » des territoires sous l'impact démographique et économique⁵¹.

Recommandation 10. [DGALN-EPF] Systématiser la réalisation d'études prospectives foncières croisant les cartographies multirisques des risques littoraux (submersion, inondation, érosion) aux échéances 2050/2100, l'identification des biens et superficies menacées et un repérage du potentiel foncier disponible hors risque, comme préalable à la définition de stratégies foncières de moyen /long terme.

⁵¹ À l'exception des OIN

4 Outils et leviers nouveaux pour une stratégie de rachat et de relocalisation à coût maîtrisé

4.1 Des leviers nouveaux pour accentuer la prise en compte du risque érosion par les marchés immobiliers

Les auditions ont confirmé l'absence de prise en compte du risque érosion par les marchés immobiliers. Dans ce contexte, la mission suggère de rechercher un « contre-signal » prix.

4.1.1 Le renforcement des informations préventives comme « signal prix »

Du fait des délais techniques, administratifs, et de concertation pour la modification des PLU, la transcription des cartes locales de projection du recul du trait dans les documents d'urbanisme permettant la mise en œuvre complète de l'IAL sera très progressive, reportant d'autant une évolution rapide des prix et la prise de conscience de ce risque.

La mission propose donc de multiplier les voies de diffusion de l'information du risque érosion à destination des propriétaires actuels et potentiels, des professionnels de l'immobilier et notaires⁵².

Pour les acquéreurs/locataires potentiels, cette information préventive est prévue dans la loi précitée via le dispositif IAL. Il repose sur la communication anticipée du risque encore largement théorique et morcelée⁵³ dès l'annonce immobilière. Le seul renvoi sur le « moyen de connaître le risque » ne permet pas un éveil suffisant des consciences des acheteurs/locataires vis-à-vis du risque d'érosion⁵⁴. La mission suggère de compléter cette information par l'ajout obligatoire d'une signalétique correspondant à la situation du bien dans la zone 0-30 ans ou 30-100 ans (pastille « érosion trait de côte ») dans les annonces immobilières elles-mêmes, comme pour le diagnostic de performance énergétique (DPE).

Pour les propriétaires des biens menacés, et en l'absence d'arrêtés de péril ou d'évacuation individuels, il n'existe qu'une information reposant sur le contenu de la carte locale annexée au PLU à consulter. Pour rappel, la stratégie d'arrêtés de péril ou d'évacuation anticipée est impossible juridiquement même si elle pourrait constituer un levier majeur, à l'échelle individuelle, de prise de conscience des risques.

En matière de notification des risques, l'État assure cette information à destination de chaque collectivité, que ce soit par la prescription d'un PPR, d'un porter à connaissance (PAC) ou à défaut d'une transmission d'information au maire (TIM)⁵⁵.

En revanche, il est constaté que cette information, à chaque propriétaire de biens menacés n'est pas transmise systématiquement. Or, certaines réglementations prévoient déjà une obligation d'information individuelle par courrier⁵⁶. De même, le code de l'urbanisme prévoit une « enquête parcellaire » qui revient à informer individuellement⁵⁷ et de manière anticipée par voie d'affichage

⁵² Une convention d'objectif en cours de renouvellement en 2024 entre le CSN et l'Etat pourrait prévoir une expérimentation locale de renforcement de la vigilance et du devoir de conseil à l'échelle d'un PPA.

⁵³ En l'absence de carte locale, l'information disponible repose sur l'indicateur national de l'érosion côtière et les travaux/études des observatoires littoraux du trait de côte, ou les PPRL s'ils existent.

⁵⁴ La DGPR a tenté d'y pallier dans Géorisques avec une signalétique bleue indiquant que la commune concernée est inscrite sur le décret au titre de l'érosion littorale.

⁵⁵ Cf. article R. 125-11 du Code de l'environnement qui prévoit que le TIM contient : - les informations figurant dans les documents de PPR, etc.) pour ce qui concerne le territoire de chaque commune ; - les cartographies existantes des zones exposées ; - la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle.

⁵⁶ Comme pour le cas de l'obligation légale de débroussaillage (OLD) dans les communes à dangers élevés d'incendie cf. article L135-1 code forestier nouveau.

⁵⁷ Cf. Article R131-5 et 6 du code de l'urbanisme.

sur les terrains et par lettre RAR chaque propriétaire de l'engagement d'une procédure d'expropriation.

Aussi, ces exemples pourraient être repris pour une notification individuelle de la commune auprès de chaque propriétaire de la situation de son bien vis-à-vis du risque d'érosion, le propriétaire bailleur de résidence principale devant répercuter cette information auprès de son locataire. De plus, les actes notariés ultérieurs devraient également faire mention explicite de la localisation dans la zone 0-30 ou 30-100.

4.1.2 Changer les règles de l'évaluation des biens menacés ?

La mission relève certaines bonnes pratiques des collectivités ou EPF pour minorer le coût de rachat des biens menacés. Elles consistent à essayer de préempter en révision de prix avec une argumentation de risque avéré et la présence de carte communale (aujourd'hui PPR ou proximité du DPM) afin de tenter de moduler l'appréciation du juge de l'expropriation (cf. encadré ci-dessous).

Au-delà, selon la DGALN, le mécanisme prévu par la loi⁵⁸ et l'ordonnance précitées⁵⁹ de fixation de la valeur des biens menacés, avec une décote administrée dérogatoire et encadrée, est allé au plus loin des possibilités à droit constant, limité par le droit de propriété et son corollaire, l'évaluation de la « juste et préalable indemnité » en cas d'éviction. En effet, l'appréciation finale du juge de l'expropriation repose sur le droit de propriété protégé par la Constitution⁶⁰ et la CEDH⁶¹, même si elle doit, selon la loi "*tenir compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte*"⁶².

Ce cadre constitutionnel exigeant est certes une garantie pour éviter des évaluations quasi confiscatoires, mais il restreint ici fortement la capacité d'anticipation et de rachat juridiquement sécurisé des biens menacés à des coûts raisonnables par les autorités publiques. La chancellerie confirme cette analyse (voir Annexe 8).

La mission constate que l'érosion littorale, et plus globalement le besoin d'adaptation de la norme aux effets du changement climatique (et aux risques qu'ils génèrent) n'est pas inscrit dans la norme constitutionnelle pour être concilié/articulé avec les autres principes constitutionnels applicables⁶³. Conscient que ce sujet dépasse de loin son mandat, la mission souhaite toutefois en faire mention, dès lors que le désaccord sur la valeur des biens menacés est source de potentiels contentieux judiciaires, sur lesquels une QPC peut être ultérieurement soulevée.

En tout état de cause cette situation juridique débouche sur le constat que seule la voie amiable du rachat à valeur réduite du bien menacé est envisageable.

4.1.3 Les diverses modalités d'intervention et financement publics concourent « au signal prix »

La manière dont la puissance publique appréhende dans la réglementation les zones littorales, et dont elle se positionne vis-à-vis des biens menacés joue conjointement sur les valeurs de marché.

⁵⁸ Cf. article 244 de la loi climat et résilience.

⁵⁹ Cf. article 1er III de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, modifiant l'article L 219-7 du code de l'urbanisme.

⁶⁰ Cf. l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; La protection du droit de propriété figure au nombre des PFRLR (Cons. const., 25 juill. 1989, déc. n° 89-256 DC, TGV Nord, consid. 23 : Rec. Cons. const. 1989, p. 53).

⁶¹ Cf. article 1er du protocole n°1 à la CEDH : Cet article prévoit que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » et que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

⁶² Cf. Conseil d'Etat 13 octobre 2023 N° 464202 où, dans le cadre d'une demande de QPC, cette formulation de la loi a été jugée comme garantissant la prise en compte *de la situation particulière de chaque bien*.

⁶³ Plusieurs exigences de rang constitutionnel que sont le droit de propriété, l'égalité devant la loi, la bonne utilisation des deniers publics se superposent ici voire se contredisent sans qu'une hiérarchie puisse être établies entre elles.

4.1.3.1 Généralisation aux biens actuels de la consignation pour renaturation à tout nouveau candidat acquéreur dans la bande des 0-30 ans

La loi climat et résilience a prévu une consignation du montant de la démolition/renaturation du bien menacé par l'érosion pour le seul cas des constructions nouvelles et des extensions intervenues postérieurement à l'opposabilité des cartes locales pour la zone 30-100 ans⁶⁴. Par ailleurs, la redevance dans le BRAEC provisionne de fait les coûts de démolition/renaturation⁶⁵.

Comme élément complémentaire au « signal-prix », cette consignation ⁶⁶ de démolition/renaturation pourrait être étendue aux biens actuels objets de cession postérieurement à l'opposabilité des cartes locales pour la zone 0-30 ans. En effet, à terme tous les biens du périmètre 30-100 intégreront naturellement le périmètre 0-30 ans. La DNID est favorable à cette proposition qui implique un ajustement législatif.

Afin de participer à l'évolution à la baisse du signal prix, les auditions de la mission ont révélé l'usage du droit de préemption en contestation de prix : cette pratique dissuasive a l'inconvénient de faire peser la charge du renvoi vers le juge judiciaire sur la collectivité exerçant son droit de préemption en cas de désaccord persistant sur le prix. Il est ici suggéré de renverser cette charge sur le vendeur afin de faciliter l'usage stratégique de la préemption en désaccord de prix, puisque cette charge est le plus souvent dissuasive⁶⁷.

4.1.3.2 Quelle place pour les assurances et les banques dans le signal prix ?

Bien que les biens menacés par l'érosion ne puissent pas être couverts par une police d'assurance relevant des risques naturels majeurs, il semble à la mission que les assureurs ont néanmoins un rôle à jouer sur la valeur des biens menacés, par les tarifs d'assurance pratiqués *au titre des autres risques assurables*.

Ainsi, du fait de la porosité entre le risque d'érosion et la submersion marine, les tarifs ⁶⁸ d'assurance pourraient être augmentés dans les zones littorales les plus à risques. De même, lorsque les acquisitions immobilières en front de mer se réalisent à l'aide d'un prêt bancaire, le regard plus exigeant de l'organisme prêteur pourraient participer également à la prise de conscience collective. La mission n'a pas connaissance jusqu'à présent de refus de prêt immobilier motivé par la menace de l'érosion et la non-pérennité du bien acquis.

4.1.3.3 Quel signal prix dans le PLU ?

Au carrefour du signal prix et de l'anticipation de la recomposition spatiale se trouve le zonage du PLU et le contenu de son règlement de zone. La DHUP a indiqué ne pas souhaiter d'évolution des grandes catégories de zonage, renonçant à ajouter formellement un zonage de décroissance urbanistique lié à la recomposition spatiale.

Il appartient donc aux communes ou EPCI, sous le contrôle de légalité du préfet, de traduire dans le zonage du PLU ou PLUi et dans leur règlements respectifs les zones 0-30 ans et 30-100 ans.

Cette traduction du risque dans les PLU peut être plus ou moins affirmé, avec un signal prix plus ou moins prononcé. Ainsi, le passage direct d'un zonage U et surtout AU à un zonage N apparait l'indicateur le plus net de la prise en compte du risque. À défaut, l'expérimentation de l'usage d'un indice (zonage Un ou An) théoriquement possible mais non pratiqué pourrait être aussi une piste.

Au-delà de la portée symbolique de l'affichage d'un zonage dédié, l'enjeu se portera surtout sur le

⁶⁴ Cf. Article L. 121-22-5.-I du code de l'environnement

⁶⁵ Cf. Article L. 321-21 du code de l'environnement

⁶⁶ Cf. Article L 121-22-5 II du code de l'urbanisme

⁶⁷ Il résulte des dispositions des articles L 211-5 et L 213-4-1 du code de l'urbanisme que l'acheteur doit aussi consigner 15 % du prix de vente pour saisir le juge du litige sur le prix.

⁶⁸ Montant des primes et/ou des franchises

contenu des règlements particuliers de zones du PLU associés par le périmètre des risques d'érosion 0-30 ans/30-100 ans. Ainsi, pour les secteurs les plus menacés, rien n'empêche juridiquement de prévoir des règlements de zone⁶⁹ où seules les démolitions sont autorisées. Cette proposition est en cohérence avec celle *supra* d'extension du cautionnement pour la démolition des biens menacés.

En tout état de cause, pour participer au signal prix attendu, une actualisation des PLU tous les 10 ans semble être une première approche à expérimenter.

4.1.3.4 La nécessaire révision de la position d'intervention du FPRNM sur les falaises, et à terme sur les autres risques littoraux submersion et montée des eaux.

À terme, sous réserve des conclusions de la mission en cours sur « l'assurabilité face au changement climatique », celui-ci incitera probablement à un recentrage du fonds Barnier⁷⁰ sur les aléas climatiques imprévisibles d'une ampleur exceptionnelle (et non pas chroniques ou récurrents).

Dans ce contexte, sur la thématique immédiate du recul du trait de côte, la mission estime nécessaire de rechercher une cohérence de positionnement vis-à-vis du périmètre du FPRNM dont bénéficient les propriétaires de biens menacés en haut de falaise littorale.

La mission constate une inégalité de situation entre des populations protégées grâce au financement public⁷¹ au titre de la lutte contre l'effondrement de falaise littorale et celles exposées à l'érosion sans droit à indemnisation en zone côtière basse (effondrement des dunes voir Annexe 2), parfois dans la même commune. Elle considère, comme les auteurs de la mission CGEDD-IGA-IGF de 2019, qu'il est nécessaire de rompre avec une distinction technique⁷² dès lors que l'érosion des falaises est un phénomène prévisible et continu qui ne va que dans le sens de l'atrophie du littoral. Aussi, il convient d'aligner la doctrine d'intervention du fonds Barnier pour les zones à falaises sur celle applicable aux zones basses soumises à érosion, non prises en charge.

Recommandation 11. [DGALN-DGCL-DGPR] Utiliser divers leviers favorisant un retournement à la baisse du marché immobilier littoral pour les zones soumises à érosion :

- Accentuer la communication et la connaissance du risque d'érosion du trait de côte par un nouveau macaron dès l'annonce immobilière pour les biens menacés en zone 0-30 et 30-100 ans.**
- Produire des porteur à connaissance systématiques sur la thématique de l'érosion du trait de côte : d'une part, des préfets auprès des collectivités, et, d'autre part, des communes auprès des habitants, et à chaque mutation.**
- Requalifier les zonages de PLU de manière plus contraignante (passage de U à N).**
- Etendre l'obligation de consignation lors des mutations dans la zone érosion littorale 0-30 ans.**
- Aligner la doctrine d'intervention du fonds Barnier pour les zones à falaises sur celle applicable aux zones basses soumises à érosion.**

⁶⁹ Y compris pour la prise en compte des micros zonage en fonction du risque.

⁷⁰ Comme pour le retrait-gonflement des argiles aujourd'hui en cas de sécheresse pris en charge par le FPRNM

⁷¹ Financements fluctuants entre 2014 et 2022, sans excéder 2 à 3 millions d'euros par an au niveau national.

⁷² L'indemnisation est fondée aujourd'hui sur la part majoritaire des infiltrations d'eau dans le phénomène d'effondrement de falaise par rapport au facteur de l'érosion marine en pied de falaise.

4.2 Outils et leviers d'accompagnement de la relocalisation

4.2.1 La piste du démembrement de propriété

Plusieurs travaux convergents⁷³ ont pointé la nécessité d'accompagner les propriétaires de biens menacés vers un abandon progressif de leurs biens. Cette piste constitue une voie intermédiaire entre les expropriations généreuses et la délimitation autoritaire du DPM sans indemnisation.

Cette progressivité passe par un démembrement de la propriété des biens menacés : chaque propriété est découpée en droits distincts, repris progressivement par la collectivité publique, de manière plus indolore. Cette proposition est à relayer, davantage, notamment auprès des propriétaires privés qui ont une approche patrimoniale et affective des biens concernés.

4.2.1.1 Démembrement amiable

Afin de limiter les frais inhérents à l'achat en pleine propriété des biens menacés il pourrait être proposé par la collectivité publique dans une phase amiable un rachat de la seule nue-propriété. Cette proposition offre un droit de maintien dans les lieux rassurant pour le propriétaire occupant demeurant usufruitier. Il conserve également le droit de louer son bien.

Pour la collectivité, l'acquisition de la nue-propriété lui garantit la maîtrise de la libre disposition à terme du bien, qui ne peut plus être disponible librement⁷⁴ à la vente. Le coût du rachat est ainsi étalé dans le temps puisque l'acquisition éventuelle de l'usufruit est reportée à l'échéance de la durée de vie du bien, voire devient sans objet si le bien disparaît ou entre dans le domaine public.

La valeur de la nue-propriété pourrait par exemple être reprise de la valeur résiduelle du bien calculé dans le cadre du démembrement d'usufruit à durée fixe, soit 23 % par tranche de 10 ans⁷⁵, ou bien être ajustée en fonction de la valeur locative résiduelle⁷⁶.

4.2.1.2 Une acquisition en viager « gagnant-gagnant » à négocier

Un approfondissement du mécanisme du démembrement amiable est proposé par la mission : le viager⁷⁷.

Dans le viager occupé, le vendeur cède son bien à l'acquéreur mais conserve son droit d'usage et d'habitation. Il peut donc continuer de l'occuper jusqu'à son décès, ce qui est avantageux pour les propriétaires occupants de logements menacés, surtout s'ils sont âgés ou de faibles ressources⁷⁸. Les héritiers éventuels du vendeur n'hériteront pas de ce bien puisqu'il est vendu à la collectivité.

Le viager peut être aussi libre : le vendeur cède son bien à l'acquéreur qui peut l'occuper immédiatement dès la vente sans avoir à attendre le décès du vendeur. Dans ce cas, la détermination d'un bouquet et du montant de la rente viagère ne représentent que les modalités

⁷³ Marie-Laure Lambert : Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques, Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation Vertigo Hors-série 21 -avril 2015 et Méthode MAREL (Méthode d'Anticipation du Recul sur les Littoraux), Legal 20212, Solter 2014).

⁷⁴ À droit constant, la seule limite à ce dispositif reste la possibilité de vente de l'usufruit seul à un tiers, sans devoir solliciter l'accord du nu-propriétaire conformément à l'article 595 du Code civil, à l'exception notable des immeubles à usage commercial, industriel ou artisanal.

⁷⁵ Selon les références retenues, (article 669 CGI -II ou autres), la valeur du bouquet librement fixée oscille entre 23 % et 30 % de la valeur du bien.

⁷⁶ Les offices notariaux disposent d'outils professionnels spécifiques pour l'évaluation du démembrement de propriété.

⁷⁷ Un bien vendu en viager occupé connaît nécessairement une décote de sa valeur foncière afin de compenser la privation du droit d'usage et d'habitation subit par l'acquéreur qui court jusqu'au décès du vendeur.

⁷⁸ D'ailleurs ce mécanisme est déjà identifié par les pouvoirs publics pour redonner du pouvoir d'achat aux retraités propriétaires (cf. Fonds solidaire Certifia Viager <https://www.certifia-viager.fr/>)

de paiement du prix de vente du bien⁷⁹.

Ces deux types de viager peuvent d'ores et déjà être proposés par la collectivité aux propriétaires « occupant » des biens menacés, sous réserve d'affermir davantage la compétence des collectivités territoriales pour acquérir en viager pour des motifs d'anticipation de l'érosion⁸⁰.

Un bien vendu en viager occupé connaît nécessairement une décote de sa valeur foncière⁸¹ plus marquée afin de compenser la privation du droit d'usage et d'habitation subie par l'acquéreur qui court jusqu'au décès du vendeur. Pour la collectivité, le viager lui permet d'échelonner son paiement grâce à la rente viagère. Le vendeur du bien en viager bénéficie d'une rente à vie à compter de la signature de la vente. Par ailleurs, la rente viagère connaît un régime fiscal avantageux⁸². Enfin, le vendeur n'a pas à s'acquitter de la taxe foncière ni des travaux votés par le syndic de l'immeuble, par exemple, même s'il continue d'occuper le bien.

À droit constant, ce mécanisme reposerait uniquement sur l'aléa du décès de l'occupant⁸³ en cas de viager occupé, auquel s'ajoute ici un aléa supplémentaire : la disparition du bien avant le décès des propriétaires vendeurs, ou l'impossibilité de l'occuper à cause d'un arrêté de péril ou d'évacuation.

Partagée avec le conseil supérieur du notariat, l'analyse de ces deux situations inédites à droit constant aboutit à la possibilité de poursuite de versement de la rente viagère. Ainsi, malgré la destruction du bien ou son état dégradé rendant celui-ci inhabitable, par des causes extérieures et indépendantes de l'occupant « le débirentier doit payer les arrérages de la rente aux lieux et époques convenus au contrat, pendant toute la durée de la vie du crédirentier ou du tiers sur la tête duquel la rente a été constituée ».

La présence d'un arrêté de péril/évacuation n'influe ici que sur le contenu de l'obligation de relogement. Lorsqu'à la suite d'un arrêté de péril, le bien ne peut plus être habité par le crédirentier il y a lieu de mettre en œuvre l'article L 521-3 du CCH qui prévoit une obligation de relogement⁸⁴. Lorsque qu'aucun arrêté de péril n'a été pris, la collectivité n'a pas d'obligation de relogement⁸⁵.

Ainsi, dans tous les cas, le contrat de viager semble pouvoir perdurer au-delà de la disparition du bien menacé par l'érosion. Par sécurité juridique, il paraît nécessaire de prévoir contractuellement des clauses *ad hoc* en matière d'abandon du droit d'usage et d'habitation exclusif (possibilité de quitter les lieux par anticipation, lorsque l'occupant décide d'aller vivre en maison de retraite par exemple), avec en corollaire l'augmentation de la rente en cas d'abandon involontaire des lieux vendus⁸⁶, ainsi que des conditions de relogement en l'absence d'arrêté de péril ou d'évacuation.

Enfin, selon l'analyse de la chancellerie, le droit positif, notamment constitutionnel, ne permet pas d'imposer ni un démembrement seul ni un viager dans le cadre d'une expropriation (voir Annexe 8). La collectivité publique qui souhaite anticiper l'acquisition devra alors uniquement argumenter auprès des vendeurs sur l'intérêt économique d'une acquisition démembrée anticipée, par rapport

⁷⁹ Toutefois il faudra être attentif au montant de la rente qui ne peut être inférieur aux revenus de l'immeuble vendu faute de quoi le contrat sera nul (voir en ce sens : Cass. 1re civ. 5 mai 1982, n° 81-11.821.)

⁸⁰ Certes l'article 4 de l'ordonnance n° 2022-489 a explicitement complété l'article L. 221-1, du code de l'urbanisme mais il n'a pas été procédé (encore) à la modification de l'article L 2241-4 du CGCT pour la rendre opérationnelle pour le viager.

⁸¹ Pour l'évaluation de ce droit démembré, le Conseil supérieur du notariat a créé un outil qui permet aux notaires de calculer avec précision le montant de la rente viagère.

⁸² Ainsi, seule une fraction de la rente viagère est imposée, selon des modalités dégressives de 70 % pour un premier versement à moins de 50 ans et jusqu' à 30 % pour un premier versement à plus de 69 ans. Le bouquet est quant à lui exonéré d'impôt.

⁸³ Un contrat aléatoire repose ici sur la durée de vie du vendeur conformément à l'article 1108 du code civil.

⁸⁴ Article L. 521-3-1 du CCH.

⁸⁵ C'est donc l'assurance du crédirentier qui prend en charge le relogement dans la limite des stipulations du contrat souscrit. Pour aller au-delà, des dispositions spécifiques au viager en cas de destruction du bien par l'érosion littorale seraient à prévoir.

⁸⁶ Afin de conserver l'équilibre du contrat viager, le débirentier devra verser une rente majorée.

à la perte certaine et totale, bien que future, du bien lorsqu'il sera incorporé au DPM. Sur ce dernier point, cette perspective constitue aussi un levier puissant de persuasion.

4.2.1.3 Un BRAEC : un outil parmi d'autres

Les expérimentations du BRAEC prévues par la loi climat et résilience n'ont pas encore réellement débuté. Ces baux devraient majoritairement s'exercer dans le cadre de mutations au bénéfice de nouveaux preneurs à bail. La mission doute de l'attractivité du BRAEC pour les propriétaires actuels qui devraient plutôt être intéressés par un démembrement de propriété ou un viager.

L'utilisation de ce bail repose sur une logique d'investissement purement économique, dont la rentabilité dépendra essentiellement de la durée de vie du bien objet du BRAEC. Elle paraît donc orientée prioritairement vers les activités économiques ou touristiques « à retour sur investissement rapide ».

De plus, les collectivités devront retrancher dans leurs calculs du gain lié au BRAEC le coût de l'acquisition initiale du bien objet du BRAEC à suivre.

Du fait de l'attractivité en front de mer, il est à craindre que sur certaines zones (5-30 ans) il y ait une concurrence dans les initiatives d'investissements, entre les collectivités et les investisseurs privés. Cette situation est susceptible d'être inflationniste sur le coût initial d'acquisition, minorant d'autant la rentabilité globale du BRAEC. De plus, pour la rédaction de clauses *ad hoc* adaptées au risque de disparition du bien, un appui d'experts extérieurs auprès des collectivités de petite taille, est ici susceptible d'alourdir les frais de gestion.

Faute de précédents, la mission ne peut que constater que les initiatives restent verbales : l'attractivité du BRAEC dans un cadre d'exploitation hôtelière, de camping, ou de résidences de tourisme ne s'est pas encore concrétisé à une échelle pertinente en termes de volume pour intéresser les gros investisseurs. À défaut de propositions attractives, les propriétaires actuels poursuivent leurs activités économiques même menacées à terme et ne sont pas spontanément vendeurs. Des expérimentations dans les PPA en cours seront à conduire pour confirmer ou analyser cette analyse.

Recommandation 12. [DGALN-DACS-DB] Proposer de nouveaux mécanismes d'effacement progressif de la propriété du bien menacé avec, en procédure amiable, un démembrement nue-propriété/usufruit ou un viager érosion du trait de côte.

4.2.2 Vers une responsabilisation individuelle et collective des acteurs dans la gestion du trait de côte

La question de la responsabilité individuelle et collective dans la gestion des risques d'érosion littorale a été régulièrement abordée.

D'une part, la responsabilité individuelle repose sur une connaissance accrue de la réalité du risque d'érosion. Les propriétaires des biens menacés ne pourront pas dire qu'ils ignoraient cette situation dès lors que l'information préventive sera plus développée. À cet égard, plusieurs événements sont des jalons d'informations essentiels :

- en cas de présence d'un PPRL existant avec érosion trait de côte : sa date d'opposabilité ;
- date d'établissement de la carte locale d'érosion et intégration dans le PLU⁸⁷ ;
- date de cession d'un bien avec IAL ; (cette date nous semble fragile à opposer dans

⁸⁷ Celle déjà retenue d'opposabilité aux tiers pour la valeur d'expropriation par l'article L. 219-7 du code de l'urbanisme.

l'immédiat en l'absence de carte locale associée à l'IAL) ;

- date de notification individuelle de la situation du bien menacé (voir 4.1.1);
- la présence d'un processus d'actualisation de la délimitation du DPM (enquête publique).

D'autre part, la responsabilisation individuelle implique la participation financière accrue à la protection directe contre la mer des biens menacés.

Ainsi, le mécanisme d'ASA assurant la gestion et l'entretien des ouvrages de protection semble une option utile pour des financements complémentaires à la taxe Gemapi, ainsi que pour une prise de conscience accrue par une implication financière des propriétaires, à l'aune du régime de mutualisation des risques applicable en copropriété, pouvant inclure des assurances spécifiques. La création d'ASA pourrait être plus fréquemment envisagée, et s'imposer aux propriétaires de la zone 0-30 ans. Elle pourrait éventuellement être encouragée par une déduction fiscale des cotisations, avec une vigilance pour éviter les effets d'aubaines.

Enfin, participant à la responsabilisation des propriétaires, il convient de citer ici l'articulation à actualiser entre le contenu des cartes locales et celui des plans communaux de sauvegarde (PCS).

La mission a tenté d'examiner la faisabilité d'utiliser les pouvoirs de police administrative pour participer au processus d'anticipation du risque. La mission s'est interrogée sur l'idée d'un arrêté de pré-péril, mais à législation constante, il semble très difficile de s'appuyer sur le pouvoir de police administrative pour traiter de la question du recul du trait de côte. À l'évidence, la notion d'arrêté de péril prévue par le code de la construction ne peut pas s'appliquer dès lors que la menace liée à l'érosion est exogène et ne concerne pas l'état de l'immeuble en soi. Le pouvoir de police générale du maire défini par le CGCT ne trouve pas non plus à s'appliquer dès lors que la mesure d'interdiction doit se fonder sur un danger grave et imminent, ce qui n'est pas le cas d'un recul de trait de côte, forcément progressif.

Comme évoqué au 4.1.1, on peut concevoir une notification individuelle du maire non contraignante informant le propriétaire que son bien est situé dans la zone exposée des 30 ou 100 ans. En revanche, la jurisprudence semble exclure une mesure contraignante. Même une mesure législative visant à élargir la possibilité pour le maire de prendre des mesures d'évacuation ou interdiction d'accès, en dehors d'un danger grave et imminent, au titre de son pouvoir de police générale, se heurterait sans doute au principe constitutionnel du droit de propriété.

L'Annexe 7 explicite ainsi les difficultés juridiques à utiliser la police administrative au titre de l'anticipation d'un risque certain mais futur : son objectif premier demeure la sécurité des personnes et non des biens.

Enfin, la mission tient à souligner que la gestion du risque du trait de côte, si elle est suffisamment anticipée, n'est pas de nature à engager davantage qu'à l'accoutumée la responsabilité administrative de la commune ou pénale des élus (voir Annexe 6).

Recommandation 13. [DGALN-DGCL] Favoriser la responsabilisation des propriétaires des biens menacés par la création d'ASA.

5 Financements et ressources, soutenir les collectivités, en mobilisant prioritairement les dispositifs existants

La mission considère l'érosion littorale comme l'avant-poste visible du changement climatique ; ses réflexions et propositions doivent avoir la prudence d'éviter les dispositifs exceptionnels et que d'autres territoires auront également des enjeux propres à prendre en compte (ie. outre-mer).

Le rapport IGEDD-IGA-IGF 2019 précité avait fait des propositions avant la loi Climat et Résilience et avant les réformes du droit budgétaire : elles ont donc été réadaptées par la mission dès lors que les circonstances budgétaires ont évolué, rendant impossible un fonds autonome à ressources affectées.

Les principes d'intervention sélective de la solidarité nationale tels que décrits en partie 3 sont proposés pour les financements publics relevant de l'État. Au-delà, bien entendu, les collectivités locales qui le souhaitent demeurent libres de financer elles-mêmes leurs propres choix.

Au vu du caractère très prospectif des cartes locales et des PPA et surtout devant la variété des situations locales, aucun chiffrage solide ne peut être associé aux divers postes présentés, hormis pour la proposition de solidarité nationale aux propriétaires résidents principaux (voir 3.3.2).

5.1 Les opérations d'aménagement et les équipements publics locaux bénéficient de multiples dispositifs de co-financement

Les opérations d'aménagement et les équipements publics locaux, bénéficient de multiples canaux de financement de la part de l'État, de ses opérateurs, des fonds européens et des collectivités régionales ou départementales dans leurs compétences respectives.

Financements État. Deux programmes MTECT, sont mobilisables :

- le programme 135 (Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat) cofinance les PPA ;
- le programme 380 (fonds vert) vise à financer la prévention des risques naturels dans son axe 2 « Adapter les territoires au changement climatique ». Y figurent de manière explicite:
 - les démarches d'anticipation et de gestion du trait de côte (le fonds vert a succédé aux enveloppes de 10 M€ pour les PPA figurant au titre du Plan de relance 21-23) ;
 - la prévention des risques inondations en complément du FPRNM pour faciliter des actions prévues au programme d'action de prévention des inondations (PAPI) ou en complément des financements tirés de la taxe Gemapi pour accompagner les collectivités fragiles financièrement ou un grand nombre d'ouvrages à maintenir.

Les co-financements fonds vert portent donc sur des actions très diversifiées et ses règles de fonctionnement se fondent sur une fongibilité des crédits.

Le FPRNM ne peut pas intervenir au titre de l'érosion côtière, il peut cofinancer des études et des travaux d'ouvrages de protection si l'objet premier est la prévention des submersions marines.

Le ministère de l'Intérieur dispose de programmes de soutien aux collectivités : dotation de solidarité à l'investissement local (DSIL), fonds national d'aménagement du territoire (FNADT), et dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Le Plan Tourisme (2022-2024) dispose de 4M€ sur 3 ans pour relocaliser les campings exposés à l'érosion.

Financements et soutiens « opérateurs » : l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) intervient *via* une convention avec la DGALN depuis 2006, elle consacre 5 M€/an pour la gestion intégrée du trait de côte, couvrant les travaux de restauration, protection, opérations pour améliorer la connaissance, et études pour stratégies locales.

Les agences de l'eau cofinancent les équipements publics relatifs à la gestion de l'eau et l'assainissement.

Le BRGM, le CELRL, le Cerema, l'IGN, l'ONF, les parcs naturels marins et les Shom contribuent, en particulier pour l'acquisition de connaissance et les travaux de restauration des milieux.

Les EPF bénéficient de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour financer les acquisitions foncières et en assurer le portage. Autorisée par la loi avec un prélèvement jusqu'à 20 €/habitant, mais plafonnée en loi de finances, elle se situe en 2023, selon les EPF, entre 2 et 7 €/habitant. En 2023, la TSE prélevée pour les EPF littoraux est de 123 M€ et pourrait s'élever à plus de 400 M€ si le taux par habitant était porté au maximum autorisé⁸⁸.

Fonds européens : les fonds Interreg, FEDER, Horizon 2020, et le programme LIFE consacrent des montants significatifs pour l'adaptation au changement climatique mais sont inégalement répartis sur le territoire au regard des difficultés d'ingénierie administrative de montage associés.

Enfin, la Banque des territoires, l'ANCT (ou l'AFD outre-mer) apportent des moyens humains en matière de formation et d'ingénierie de projet.

Les collectivités territoriales : le bloc communal est évidemment le premier échelon impliqué dans la gestion du recul du trait de côte, au titre de ses compétences en urbanisme/aménagement.

Les EPCI à fiscalité propre peuvent lever la taxe Gemapi pour financer cette compétence.

Les départements peuvent jouer, un rôle dans la protection provisoire, la réimplantation des activités, des routes, la surveillance du trait de côte. Leur intervention en matière foncière porte également sur leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles.

Les régions au titre de leurs compétences en matière d'environnement et de transports, de développement économique et de gestion du Feder sont impliquées dans la plupart des phases de recomposition des littoraux, allant des études préliminaires à la surveillance continue.

Les PPA viennent formaliser les engagements des multiples partenaires et les plans de financements prévus. L'aménagement étant décentralisé, l'intervention de l'État n'est mobilisée pour le bouclage éventuel des PPA qu'après la mobilisation de tous les financements existants.

5.2 Les soutiens financiers de l'État pour la gestion globale du trait de côte doivent s'inscrire dans le cadre des dispositifs actuels, en abondant le fonds vert

Les financements relatifs à la gestion du recul du trait de côte pour les installations industrielles et énergétiques lourdes, ou pour les infrastructures structurantes⁸⁹, sont hors champ de la mission.

D'emblée, la mission suggère d'utiliser les outils de financement existants plutôt qu'une nouvelle fiscalité affectée à laquelle s'oppose la LOLF. Il existe un principe cardinal de non-affectation⁹⁰ des recettes et des dépenses. La constitution d'un fonds nouveau y dérogeant ne paraît pas pertinente.

Ainsi, la mission propose, en tant que de besoin d'utiliser les canaux de ressources déjà présents dès lors qu'ils sont lisibles et pérennes vis-à-vis des collectivités territoriales. Il est tout à fait possible de mieux identifier dans le fonds vert des crédits se rapportant au sujet de l'érosion littorale, comme pour les abondements du fonds vert au profit des PPA en cours. À défaut un abondement du programme 135 est aussi possible.

⁸⁸ Les conseils d'administration des EPF votent in fine les montants de TSE appliqués sur leur territoire, dans le cadre du maximum autorisé par la loi de finances ; en 2023 tous les conseils ont voté les plafonds autorisés

⁸⁹ Telles que les routes nationales, voies ferrées ou les grands ports maritimes

⁹⁰ Les recettes de l'État servent à financer toutes les dépenses et il est impossible de retracer une dépense publique à partir de la recette qui l'a permise comme prévu à l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Pour plus de clarté, la mission a dressé ci-dessous un tableau de synthèse des grands postes de dépenses, avec les dispositifs de conventionnement ou de subvention possibles, et les co-financements État qui pourraient être appelés en soutien.

Postes de dépenses	Mode de contractualisation ou subventionnement	Financement État sollicitable après réunion des autres co-financements
<i>Financement des aides à l'ingénierie</i>	Encourager les PPA de préfiguration, les approches stratégiques régionales ou "grand territoire», les études de stratégies foncières	fonds vert
<i>Acquisition éventuelle des biens menacés en anticipation de l'inscription au DPM</i>	Une solidarité nationale en soutien aux propriétaires résidents principaux, versée aux collectivités sur preuve de l'acquisition et critères du propriétaire (cf. 3.4)	fonds vert sans fongibilité, ou ligne budgétaire spécifique
<i>Dépenses de renaturation, dépollution/démolition</i>	Peuvent être élevés; plusieurs type de contractualisation, selon la mise en œuvre	
	- PPA si inscription dans un projet global d'aménagement	fonds vert
	- accompagnement en "travaux accessoires" de la réalisation d'un ouvrage de protection	dans le cadre du co-financement éventuel de l'ouvrage
	- participation État dans dans le cas d'un projet mené par le conservatoire du Littoral ;	fonds vert
	- subvention État , en mode déconcentré, sur projet simple non lié à une opération d'ensemble , et sous réserve que la collectivité ne soit pas en capacité d'y faire face	programmes de soutien du min intérieur, fonds vert
<i>Ouvrages de protections : renfort d'ouvrages existants en solutions dures ou souples</i>	assis sur une SLGITC, après motivation de l'intérêt socio-économique,	en complément des ressources Gemapi mobilisées à leur plafond, par :
	- de préférence dans un PPA plus global avec différentes temporalités	fonds vert
	- à défaut par conventionnement spécifique avec l'État s'il n'y pas d'autres approches d'aménagement,	fonds Barnier
<i>Maitrise foncière littorale</i>	montée en puissance progressive des EPF avec portage long indispensable	autorisation de levée supplémentaire de TSE
<i>Déplacements d'équipements ou d'infrastructures publics structurants, de niveau communal/ intercommunal (STEP, VRD, ...)</i>	<i>a priori</i> dans le cadre d'un conventionnement PPA donnant une vision globale à terme de l'aménagement (<i>a priori</i> pas de soutien aux équipements relevant des collectivités de rang départemental ou régional)	co-financements habituels DCIL , agence de l'eau, et bouclage fonds vert en PPA
	à défaut, dans un cadre plus ponctuel	cadre habituel DCIL ,

<i>Opérations d'aménagement rétro- littoral</i>		agence de l'eau , ...
	dans le cadre de PPA	cofinancements habituels en bouclage de plan d'aménagement

Elle appelle l'attention sur trois points particuliers.

Sur la mise en œuvre de la solidarité nationale vis à vis des propriétaires résidents principaux sur la bande menacée (proposée au chapitre 3.3.2) : ce financement, estimé à 257 M€ maximum à horizon 2050, versé aux collectivités locales, peut passer par le fonds vert, sous réserve qu'il fasse l'objet d'une exception de fongibilité déjà prévue dans la circulaire d'application du fonds vert ou par le programme 135. La mission rappelle qu'elle propose de la réserver aux communes ayant une carte opposable.

Sur le cofinancement des ouvrages de protection, la mission considère :

- que les co-financements accordés par l'État doivent *a minima* s'inscrire dans une stratégie claire et formalisée de GITC ;
- qu'il y a lieu de rapprocher, par cohérence, le plus souvent possible les co-financements de protections et de recomposition spatiale au sein d'un PPA ;
- que le FPRNM peut être également mobilisé sur les ouvrages relatifs à l'érosion en soutien des collectivités Gemapiennes aux faibles capacités d'investissement ;
- que les ASA actuelles ou à créer doivent aussi participer au financement des travaux autorisés sur le DPM.

Sur la contractualisation locale, selon la complexité des opérations, les co-financements peuvent relever du contrat de plan État-Région (CPER), de conventionnement PPA ou de simples subventions. Le fonds vert devrait privilégier les PPA érosion dans les communes inscrites sur le décret-liste, pour gage de la cohérence sur le moyen/long terme des investissements prévus.

5.3 Besoin d'accompagnement des activités touristiques et économiques dans une approche d'ensemble

Les dispositifs de soutien publics sont pour la mission à prioriser sur le secteur du logement (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et celui de l'économie touristique.

5.3.1 Hôtellerie/restaurations et Campings

Comme vu précédemment, (voir 3.3.3) c'est une approche pragmatique, prenant en compte le modèle économique de l'entreprise, son attractivité stratégique pour le territoire et son souhait de relocalisation ou non, qui doit être retenue. Une règle générale d'appui économique direct à une profession paraît exclue.

Selon l'ancienneté des installations présentes sur le littoral, la mission estime que la plupart d'entre-elles sont amorties comptablement. La puissance publique n'étant pas là pour créer un effet d'aubaine, le soutien éventuel est conditionné à la démonstration des difficultés économiques ou sociales de l'entreprise, et de l'intérêt pour l'attractivité du territoire et de sauvegarde de l'emploi.

5.3.2 Conchylicultures

La profession des conchyliculteurs dispose d'un cadre législatif qui favorise le maintien des

activités par la protection foncière⁹¹. Les installations de bâtiments menacées par l'érosion seront à terme à repositionner au niveau d'un trait de côte en recul.

À ce jour aucun plan concret n'existe, les priorités de la profession se portant davantage sur la perte de logements associés aux installations conchylicoles (bâtiments mixtes exploitation et logements reconvertis en résidences secondaire), la qualité et température de l'eau avec ses enjeux sanitaires.

5.3.3 Ports de plaisance

Les ports de plaisance sont soumis à de nombreux défis liés aux changements climatiques, à l'érosion s'ajoutent la hausse du niveau de la mer et la submersion marine.

Les besoins de financement des ports de plaisance ne sont pas clairement exprimés aujourd'hui au-delà de l'activité économique portuaire et touristique qu'ils génèrent.

Bien que les ports de plaisance présentent leurs ouvrages comme des ouvrages de protection des populations littorales, la fonction des ouvrages portuaires est d'abord celle de protection des infrastructures portuaires et non des populations.

La relocalisation des ports de plaisance pour des motifs d'érosion littorale (affouillement sous les ouvrages) ou de hausse du niveau de la mer exigeant un rehaussement des digues est aujourd'hui une réflexion encore embryonnaire avec des appels à projets qui viennent d'être lancés avec le Cerema et la DGAMPA⁹² « port de plaisance d'avenir » et qui visent d'abord un diagnostic à 50 ans.

Le concept de port à sec ne constitue pas une approche partagée face à l'érosion du trait de côte, et les projets portuaires se réajustent progressivement pour davantage de nature et de sobriété foncière⁹³. L'actualisation du modèle économique portuaire est en cours d'expérimentation⁹⁴, mais il est déjà identifié des besoins de maîtrise foncière et rétro-port pour favoriser leurs évolutions.

5.4 Accompagnement de la relocalisation des logements

5.4.1 Développement des outils d'aides à la pierre pour un financement du relogement ?

La mission constate la grande variété des aides publiques au logement. Les dernières annonces du gouvernement portent sur le rehaussement des plafonds du prêt à taux zéro (PTZ) et l'élargissement du périmètre des zones tendues, y compris pour des communes littorales comme Lacanau (154 nouvelles communes sont concernées) et la prolongation du dispositif jusqu'en 2027.

Ces aides aux logements vont participer aux soutiens publics à proposer aux résidents principaux des biens les plus menacés. Toutefois, bien que la condition de primo accession semble jusqu'à présent remplie en cas d'arrêt de péril/d'évacuation, la délocalisation *par anticipation de l'érosion*, et en l'absence de tels arrêtés n'est pas prise en compte dans la réglementation actuelle du PTZ.

Pour les autres dispositifs d'aide au logement, qui forment une politique publique transverse, il n'existe pas à ce jour de prise en compte particulière du phénomène d'érosion littorale pour

⁹¹ Loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale

⁹² La FFPP a sollicité le Cerema, financé par la DGAMPA dans le cadre de « port de plaisance d'avenir » du plan tourisme. Il n'existe désormais plus de projets de création de port ex nihilo ou d'extension majeures en mer.

⁹³ Un port unique / Notre histoire - Port-st-marie (portsaintemarie66.com) ; Sainte-Marie-la-Mer : le port de 2030 sera écoresponsable et connecté au "village à la plage" - lindependant.fr

⁹⁴ L'association des ports de plaisance de Bretagne, affiliée à la FFPP, va démarrer une étude sur le financement des ports de plaisance co-financée par la banque des territoires et la Région Bretagne.

favoriser « en anticipation » de nouveaux projets de relocalisation des habitants en rétro-littoral⁹⁵. De plus, l'arrêt du dispositif Pinel amoindrit potentiellement la capacité d'offre de logement neuf à louer dans les zones tendues, des communes littorales soumises à érosion qui devront pourtant recomposer une offre locative. Or, l'instauration dans la loi climat et résilience des cartes locales de risque d'érosion à 30 ans et 100 ans offre une base objective pour proposer un éventuel dispositif d'aide au logement/relogement par anticipation qui serait plus incitatif que les règles génériques actuelles pour libérer les logements menacés.

5.4.2 Aide au relogement des locataires du parc privé dans les zones menacées

Conformément à la loi⁹⁶, *en cas d'arrêté de péril, la charge du relogement des locataires incombe au propriétaire bailleur et en cas de carence, à la commune auteur de l'arrêté de péril.*

Cette obligation n'est pas nouvelle dans son principe, mais son ampleur est potentiellement inédite, et donc les carences des propriétaires bailleurs seront probablement plus nombreuses, d'où la nécessité d'un surcroît d'anticipation et de soutien des pouvoirs publics à l'occasion de leurs programmes immobilier de relocalisation.

Dans le contexte de l'érosion, la mission suggère que les propriétaires bailleurs soient accompagnés par la commune dans une démarche d'anticipation de l'inhabitabilité du bien vis-à-vis de leur locataire. La commune pourrait disposer d'un marché public d'accompagnement avec un professionnel de l'immobilier assurant une diffusion élargie du besoin de relogement.

Il pourrait être prévu une décote foncière supplémentaire pour accompagner les collectivités dans leurs actions de construction de logement sociaux à due proportion des relogements nécessaires pour les particuliers locataires sous plafonds de ressources.

5.4.3 Développement des outils d'aide à la personne

Le contexte budgétaire du logement pour 2023-2024 n'incite pas à utiliser massivement le levier des aides à la personne, si ce n'est pour le maintien des droits existants lorsque par hypothèse, le bénéficiaire se trouverait dans un bien menacé et devenant inhabitable du fait d'un arrêté de péril.

Ainsi, à droit constant⁹⁷, l'aide personnalisée au logement (APL) peut couvrir la différence de loyer quand un ménage, âgé ou handicapé seulement, doit quitter son logement notamment « pour cause (...) de la démolition d'un immeuble ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité, d'une interdiction d'habiter ou d'un arrêté de péril ».

Ce dispositif de couverture du différentiel n'est pris en compte que dans la limite des loyers plafonds du barème APL, ce qui demeure assez faible. Sous réserve d'expertises ultérieures, il semble cohérent de prévoir le maintien des APL en cas de libération d'un logement menacé, au-delà des cas actuels, afin de favoriser une relocalisation plus anticipée⁹⁸ sans attendre un arrêté de péril/évacuation.

5.5 Des ressources financières nouvelles, appuyées sur des taxations existantes, au plus près des territoires concernés

La mission observe que l'érosion reste en moyenne un phénomène lent tant que le rythme de l'élévation du niveau marin reste lui-même modéré. Sur les vingt à trente prochaines années, les projections du Cerema ne prédisent pas un bouleversement fort. Elle suggère donc le recours aux

⁹⁵ Par exemple aucune majoration d'aide ANAH pour la réhabilitation de biens vétustes en rétro littoral pour faciliter le relogement *anticipé* des propriétaires privés

⁹⁶ Cf. L521-3 II du CCH.

⁹⁷ Cf. Article D.842-4 CCH.

⁹⁸ Fondée par exemple sur un zonage ou un sous zonage au sein du périmètre 0-30 ans.

taxes existantes, en les augmentant, dans des montants qui devraient rester faibles au regard des taxations principales locales ou nationales.

5.5.1 Trois taxes mobilisables à titre principal

La taxe Gemapi : la mission propose aux collectivités la mise au plafond de prélèvement de cette taxe, ayant conscience que cela n'apportera pas de financement conséquent sur certains territoires ayant déjà un taux élevé sur une assiette de population faible. Face à cette difficulté la mission suggère :

- que puisse être explorée la voie de la participation financière d'ASA⁹⁹ réunissant les propriétaires protégés, lors de nouveaux ouvrages de protection ou de confortement d'ouvrages existants ;
- que le relèvement du plafond Gemapi soit examiné ;
- que le regroupement d'EPCI trop petits et leur « adossement » à des agglomérations puissent constituer, à terme, un levier de financement dans une logique de solidarité territoriale (les aménités littorales profitant aux populations de l'agglomération).

La TSE : le relèvement des plafonds annuels de prélèvement TSE devient indispensable pour l'anticipation de stock fonciers en rétro-littoral par les EPF. La mission n'a pas pour seul objet de traiter les conséquences de l'érosion côtière, mais que cela s'inscrit plus largement dans la nécessité de renouer avec des politiques foncières de long terme.

La taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : la ressource envisagée pour les co-financements de l'État reprend celle du précédent rapport inter-inspection de 2019. Cette ressource a l'avantage de la cohérence de thématique avec le sujet de l'érosion côtière et de la responsabilisation des acquéreurs. Elle viendrait abonder le budget général de l'État et non un fonds affecté. En outre la mission suggère que les collectivités locales mobilisées, et qui concentrent leurs actions sur des biens en fin de vie (zone 0/30 ans) puissent être exonérées des DMTO dans leur ensemble¹⁰⁰. Pour rappel, à moyen long terme, le dispositif de consignation devrait faciliter la ressource de financement des démolitions et renaturations au-delà de 30 ans.

Les contributions recueillies proposent également d'autres pistes qui n'ont pas été expertisées par la mission comme une taxe pesant sur les plateformes Internet type Airbnb, Abrisel ayant notablement contribué à changer l'économie touristique du territoire et la valeur foncière des biens de première ligne loués. Enfin, la fiscalité de la production d'énergie renouvelable en mer apparaît comme une possibilité parmi d'autres, bien que cette ressource financière fasse l'objet de plusieurs convoitises et d'une mission parlementaire en cours.

5.5.2 Appréciation de la « richesse » des communes et leur capacité d'investissement et solidarité intercommunale

La mission a constaté que la DGCL effectuait déjà, à l'occasion de l'établissement des règles de dotation de la DGF 2023¹⁰¹ un travail fin d'appréciation de la richesse des collectivités, à la fois à travers des indicateurs de recettes et de charges, mais aussi à travers des indicateurs de fiscalité transversale (potentiel fiscal, potentiel financier et effort fiscal¹⁰²). L'application de ces critères

⁹⁹ Ordonnance du 01/07/2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

¹⁰⁰ La mission estime que les départements ont intérêt à soutenir cette idée d'exonération ciblée des DMTO pour les communes dès lors qu'elle concerne peu de biens *a priori* dans les 30 ans, que ces actions participent à l'attractivité du marché immobilier littoral, et que le foncier maîtrisé pourrait aussi devenir des espaces naturels sensibles relevant des départements.

¹⁰¹ Cf. guide DGF2023 page 9 à 12 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actualisation-du-guide-pratique-de-la-dgf>.) http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php

¹⁰² Potentiel financier : « indicateur de ressources » plus large que la notion de potentiel fiscal, prend en compte certaines dotations de l'Etat. Elle rend compte des ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer. Potentiel fiscal : Indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L.2334-4 du CGCT. Le potentiel fiscal d'une

permettant ainsi une prise en compte ajustée de la variété de la richesse des communes littorales.

En définitive, la mission considère ici qu'il existe un équilibre subtil entre la répartition des richesses des communes littorales et leur péréquation entre le primo-littoral et le rétro-littoral et qu'il serait contreproductif de porter atteinte à cet équilibre à l'occasion de la gestion des risques d'érosion.

Par ailleurs, la taxe GEMAPI offre déjà un mécanisme de solidarité entre l'ensemble des communes d'un même EPCI Gemapien.

En outre, concernant la fiscalité locale des résidences secondaires, la réglementation permet l'incitation au logement des populations locales tout en laissant le choix d'alourdir la taxe d'habitation des résidences secondaires de 5 à 60%¹⁰³. Ces dernières étant perçues comme une opportunité pour le tourisme, les choix locaux en matière de fiscalité pour ces biens sont contrastés.

Faute de recul sur la mise en œuvre récente de ce curseur, il est délicat de tirer des conclusions sur l'utilité d'un alourdissement global de la fiscalité local pour offrir des ressources nouvelles au traitement de l'érosion sans éviter des effets pervers/contre-productifs. Dans ce contexte, la mission n'a pas souhaité émettre de propositions nouvelles.

Recommandation 14. [DGALN-DB-DGFIP-DLF-DGCL] Identifier des recettes complémentaires au financement du recul du trait de côte et à la relocalisation par :

- un prélèvement additionnel sur la taxe aux droits de mutation à titre onéreux dans le périmètre des EPCI littoraux au bénéfice du budget de l'État en soutien de certains propriétaires occupants ;**
- un dé plafonnement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour favoriser les acquisitions et portage foncier en rétro littoral ;**
- un soutien financier accru à la Gemapi en matière de coût des ouvrages de protection contre l'érosion en impliquant directement les propriétaires protégés, en utilisant pleinement le plafond actuel de la taxe, voire au-delà, avec un soutien renforcé du fonds vert aux EPCI compétents dans le cadre des PPA notamment pour les EPCI les plus faibles.**

5.6 Cas particulier de l'outre-mer : une intervention forte dans des territoires particulièrement contraints

Le sujet du recul du trait de côte en Outre-Mer se présente dans des conditions qui sont bien différentes de la métropole et peuvent difficilement faire l'objet d'une approche globale tant les situations sont diversifiées du fait de la géologie et de la géographie (voir Annexe 19). Les rivages de Guadeloupe ou de Martinique sont largement constitués de zones sableuses en érosion de plusieurs mètres par an. La Guyane est dans une situation atypique du fait des mouvements du littoral mêlant érosion et sédimentation. La Réunion est dans l'ensemble moins touchée en raison de ses côtes majoritairement rocheuses. La Guadeloupe est de loin le territoire le plus menacé, devant la Martinique, et loin derrière, la Guyane, Mayotte et enfin la Réunion (voir Annexe 19).

L'importance des aléas climatiques – tornades, tempêtes, houle - est commune aux Outre-Mer

commune est égal à la somme que produiraient ses quatre taxes directes si l'on appliquait aux bases communales de ces taxes le taux moyen national d'imposition.

Effort fiscal : Indicateur permettant d'évaluer la mobilisation par la commune de ses bases de fiscalité locale.

¹⁰³ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047998521>

notamment à Saint-Pierre et Miquelon, aux Antilles ou la Réunion. Ce type de situation, caractérisées par le danger de submersion, suscite une forte revendication en faveur de l'utilisation du FPRNM destiné à des situations de risque imminent pour les personnes.

D'autres phénomènes comme la raréfaction de la ressource en eau, les échouages de sargasses, auront tendance à relativiser la question de l'érosion côtière proprement dite. Par ailleurs, la spécificité de la végétation littorale Outre-Mer, comme les mangroves couvrant une grande partie du rivage tropical exerce un effet stabilisateur du trait de côte avec un enjeu de préservation propre.

L'importance de l'habitat informel ou illégal y compris dans la zone des « cinquante pas géométriques » non constructibles et dans les zones classées rouges par les PPRN, complique fortement le traitement de la protection des populations face aux aléas marins. En Guadeloupe et en Martinique, plusieurs centaines d'habitations sont concernées et en Guyane comme à Mayotte, la part de l'habitat informel représente sur certains sites 20% de la population. Or, il est particulièrement complexe, sur le plan social comme sur le plan juridique, d'organiser le relogement par la puissance publique de personnes vivant en habitat sans titre de propriété ou d'occupation. L'État (ministère de l'Outre-mer) entend solliciter le fonds Barnier pour mettre à l'abri les populations par le financement partiel du relogement des ménages occupants qui ne peuvent être régularisés parce qu'ils occupent des secteurs à menace grave pour la vie humaine.

Plusieurs projets de relocalisation des populations sont en cours Outre-Mer consistant dans le déplacement de maisons et d'équipements publics. Le village de Miquelon fait l'objet d'un projet de réinstallation d'environ 200 habitations sur un site plus élevé et à l'abri du risque de submersion. Le ministère de l'Outre-Mer a annoncé un financement de 1,5 M€ en 2023 et 2024. Cette somme servira au démarrage du transfert des réseaux et au soutien en ingénierie. Les sources de financements de ce projet d'une durée prévisionnelle de trente ans restent, en dehors du FPRNM, à définir. À Petit-Bourg en Guadeloupe, 43 familles locataires d'appartements ont dû être évacuées d'urgence en 2020 en raison de l'érosion assortie d'un risque de submersion et relogées sur d'autres sites par les propriétaires. En Martinique, dans la commune de Prêcheur le transfert du centre-bourg avec plusieurs dizaines d'habitations et quelques commerces est envisagé mais ce projet n'est pas encore prêt ni financé. À l'horizon d'une dizaine d'années le déplacement de 300 personnes et d'une école est prévu.

Les Outre-Mer bénéficient d'une couverture étendue des PPRN, applicables à différentes communes (Guadeloupe, Martinique, la Réunion) ou à l'ensemble du territoire (Mayotte) définissant des zones rouges inconstructibles néanmoins illégalement occupées. La mission a pris acte du caractère très incomplet, sans aucune logique géographique, de la liste des communes menacée par l'érosion qui ne comporte qu'une minorité des communes de l'Outre-mer (une seule à la Réunion). Ceci risque de créer une grande confusion avec un dispositif de planification à deux vitesses, privé de toute cohérence géographique et de lien entre risques. La mission estime qu'il convient de tout mettre en œuvre pour éviter de déstabiliser un dispositif qui repose sur une couverture de PPR cohérente et assez complète, alors que les mairies ne sont pas prêtes à assumer la responsabilité en matière de cartographies locales. Un statut dérogatoire devrait être prévu en Outre-Mer pour préserver le dispositif actuel, soit à titre temporaire, soit à caractère définitif. Cette question pourrait être approfondie dans le cadre d'une mission interministérielle spécifique.

Conclusion

La loi climat et résilience a demandé d'anticiper le risque d'érosion, alors que le droit et les populations n'appréhendent que des risques réels et concrets : c'est bien souvent une limite réelle à cette ambition.

Au terme de ses travaux, la mission considère que le financement du risque d'érosion côtière constitue une opportunité pour mettre au débat dans les projets de territoires les priorités de protection contre la mer et de relocalisation anticipée. Dans certains territoires, cela amènera d'ailleurs à réinterroger le modèle de développement balnéaire historique du littoral français.

Une stratégie inter-risques est indispensable, et le réchauffement climatique incite à une approche globale/intégrée de la recomposition spatiale qui implique un positionnement clair de l'État et des collectivités sur leurs objectifs et leurs priorités.

Dans ce contexte, et le cadre actuel du marché foncier, les anticipations vont être particulièrement onéreuses à terme, à moins de prévoir des instruments plus coercitifs portés par une forte volonté politique emportant l'adhésion des collectivités. En tout état de cause, la potentialité du risque d'érosion ne saurait constituer une opportunité d'indemnisation. Le droit de propriété ne peut se traduire ici par un droit à spéculer avec des soutiens publics.

Les choix retenus en termes de financement ou de non financement par la solidarité nationale de l'accompagnement de la relocalisation spatiale seront un laboratoire des décisions à prendre pour un certain nombre de sujets de risques liés au réchauffement climatique (submersions, inondations, retrait gonflement des argiles, etc). En particulier, il semble à la mission indispensable de prolonger la réflexion sur l'anticipation de la submersion, phénomène connexe à l'érosion littorale, et d'en réviser les modalités de soutien public, par un rapprochement avec le régime applicable à l'érosion tel que proposé dans le présent rapport.

En outre, la place des assurances à l'heure du réchauffement climatique est en cours de réexamen et fournira un éclairage complémentaire global sur le périmètre du régime d'assurance des sinistres, en général, et des catastrophes naturelles, en particulier, à prévoir en zone littorale.

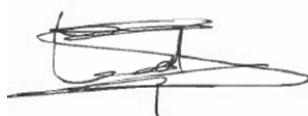
Enfin, la mission suggère de prolonger la réflexion par une mission complémentaire IGA-IGEDD-IGF en 2024 pour approfondir la situation de chaque région/département ou collectivité en Outre-Mer, au regard de l'enjeu du recul du trait de côte et envisager des adaptations et délais nécessaires à la mise en œuvre de la loi climat et résilience sur ces territoires.

**Marie-Luce
Bousseton**



**Ingénieure
générale des
ponts, des eaux et
des forêts**

Jean-François Landel



**Inspecteur général de
l'administration du
développement
durable**

Boris Leclerc



**Inspecteur de
l'environnement
et du
développement
durable**

Maxime Tandonnet



**Inspecteur général de
l'administration**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le - 7 MARS 2023

Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer

Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Le ministre délégué aux Outre-mer

La secrétaire d'Etat à l'écologie

à

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

Objet : Définition d'un modèle de financement pour accompagner la recomposition spatiale des territoires littoraux soumis à un recul du trait de côte

P.J. : délibération de création du comité national trait de côte (CNTC)

Le développement du littoral puis son urbanisation se sont accompagnés de défenses lourdes contre la mer telles que les épis, les digues et les enrochements. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte élaborée en 2012, réactualisée en 2017 a mis l'accent sur la recomposition spatiale du littoral. Elle a contribué à la prise de conscience des limites de la protection « en dur » contre l'avancée de la mer. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, ainsi que l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, ont renforcé les outils d'aménagement et de maîtrise foncière à disposition des collectivités territoriales pour conduire leurs politiques d'adaptation au recul du trait de côte et anticiper ces phénomènes. L'enjeu du recul du trait de côte est donc avant tout une problématique de réaménagement des territoires littoraux, à l'échelle de la commune voire de l'intercommunalité.

L'anticipation et la relocalisation ont pour objectif d'éviter des dommages futurs et donc des coûts pour l'Etat, au niveau national, les collectivités territoriales, au niveau local, et les propriétaires des biens (travaux de réparation, dépréciation ou perte des biens, réalisation de relocalisation en urgence, ...). Pour autant, le modèle économique pour accompagner cette politique reste à définir.

Dans ce contexte, la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, Mme Bérangère Couillard, a annoncé lors des journées de l'ANEL, la mise en place d'une réflexion collective d'un an pour construire un modèle économique à la hauteur de l'enjeu de l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte. L'objectif est de définir les besoins en financement, l'échelle de solidarité et les outils de financements qui peuvent être mobilisés. La démarche vise en particulier à examiner les différentes modalités d'articulation des financements de la recomposition spatiale des territoires littoraux soumis à un recul du trait de côte entre l'Etat, les collectivités territoriales, et les propriétaires.

Le Comité national du trait de côte (CNTC), le comité spécialisé du Conseil national mer et littoral (CNML) créé par la loi Climat et résilience, sera installé en mars 2023. Il constituera l'instance de dialogue entre les parties prenantes en vue d'aboutir pour le PLF 2025 (voir P.J.).

Ce temps de réflexion et de concertation devra permettre de répondre à 3 questions :

- Quels sont les besoins de financements à différents horizons temporels ?
- Quelle stratégie de soutien financier, quels grands équilibres, quelles solidarités et péréquations ?
- Quels outils de financements ?

Nous vous demandons de constituer une mission inter-inspection, dont l'IGEDD assurera la coordination, et qui aura la charge d'alimenter sur le fond le CNTC en portant et coordonnant les travaux techniques. Il s'agira notamment de réaliser et présenter un diagnostic des besoins en financement en métropole et en outre-mer (février 2023-fin juin 2023).

Par ailleurs, la mission d'inspection apportera son expertise et animera les travaux du CNTC (mars 2023 - décembre 2023) pour construire un consensus sur le modèle économique de la recomposition spatiale des territoires exposés.

1. L'établissement d'un diagnostic approfondi des besoins en financements et des modèles économiques possibles (février 2023 - fin juin 2023)

Afin de réaliser ce diagnostic d'ensemble, l'objectif est d'abord de disposer d'un inventaire fiable aux différentes échéances pertinentes des biens exposés au recul du trait de côte, qu'il s'agisse des logements, des équipements et infrastructures publiques, de l'immobilier économique.

Cet inventaire servira au dimensionnement du diagnostic. Il décrira et consolidera autant que possible les caractéristiques des éléments inventoriés qui pourront être utiles pour construire in fine le modèle de financement, tels que :

- description du type de bien : logement, hôtels, campings, autres bâtiments ou équipements privés, infrastructures prioritaires, équipements publics, résidence principale ou secondaire ;
- à quel horizon temporel le bien serait affecté : à très court terme (moins de 5 ans), soit avant que les communes n'aient pu mobiliser les outils prévus par la loi Climat et résilience sur la base de leur carte locale d'exposition au recul du trait de côte, ou à plus long terme (plus de 5 ans), dans le cadre des nouveaux outils de la loi et des documents d'urbanisme prenant en compte les nouvelles cartes locales qui permettront aux collectivités d'anticiper le recul du trait de côte ;
- localisation dans une commune qui a intégré le dispositif ou non.

L'établissement de cet inventaire pourra s'appuyer sur les données et la connaissance du terrain détenues par les services de l'Etat, ses établissements publics (BRGM, CEREMA, Conservatoire du littoral, Banque des Territoires, etc.), les collectivités, les observatoires locaux du trait de côte (ex : GIP littoral aquitain, Réseau des observatoires du littoral de Normandie – Hauts-de-France, etc.), du référent scientifique de la DGALN et de tous experts utiles à sa réflexion et à son analyse ainsi que sur la réalisation d'enquêtes de terrains. Le rapport des inspections IGF IGA IGEDD de mars 2019 apporte également des premiers éléments d'évaluation.

Il est attendu de la mission qu'elle propose, la méthode d'inventaire la plus adaptée compte tenu des délais impartis et des objectifs visés.

La réalisation du diagnostic requiert également une analyse de l'évolution du prix du foncier et de l'immobilier sur le littoral, en tenant compte de l'impact possible de la réforme, ainsi que l'étude du modèle économique de quelques opérations de réaménagement.

Le CEREMA est mandaté sur ces deux sujets dans le même calendrier en appui de la mission d'inspection et de l'administration. Par souci de cohérence, il s'appuiera sur l'inventaire réalisé et les communes qui y sont identifiées. Le CEREMA remettra son rapport final à la fin du printemps 2023 (fin mai - début juin). Ces éléments alimenteront les travaux du CNTC.

Le croisement de l'inventaire, de l'analyse des marchés et des montages financiers des opérations doit permettre au final d'établir un besoin en financements, pour l'acquisition et la remise en état des zones affectées par le recul du trait de côte puis la recomposition en rétro littoral. Ce besoin en financements sera estimé selon deux temporalités : assez précis à horizon 5 ans, ordre de grandeur à plus longue échéance. Pour chacune d'elles, plusieurs scénarios de modèle de financement seront proposés en fonction du partage de l'effort entre l'Etat, collectivités et propriétaires. **Les résultats seront présentés au Comité national trait de côte d'ici l'été 2023.**

2. L'accompagnement expert et l'animation des travaux du Comité national du trait de côte (CNTC) (mars 2023 - décembre 2023) pour construire un consensus sur le modèle économique de la recomposition spatiale des territoires exposés

Le CNML a été installé le 5 décembre dernier, le CNTC le sera au début du mois de mars 2023. Le secrétariat sera assuré par la DGALN.

Des réunions régulières seront organisées à partir de mars 2023 pour élaborer un modèle de financement à la hauteur des enjeux de l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte. Ce volet de la mission d'inspection consistera à accompagner/ animer ces travaux sur cette période.

Dans ce contexte, la mission aura pour objectifs grâce au travail de diagnostic réalisé :

- d'alimenter le CNTC en connaissances utiles à une réflexion constructive, de l'accompagner dans ses réflexions,
- de formuler des propositions permettant de doter les collectivités locales d'un outil financier (ou des outils) incitant à l'anticipation pour réaliser des opérations de recomposition spatiale dans des zones non exposées (dont les phases d'un projet peuvent s'étaler sur plusieurs années: études préalables, acquisitions des biens exposés, déconstruction/renaturation et réimplantation des biens et activités dans des zones non exposées).

Ces montages seront étudiés dans la continuité des actions et travaux engagés en faveur du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC), des programmes partenariaux d'aménagement (PPA) ou des interventions des établissements publics fonciers (EPF),

- d'examiner les outils pour les territoires qui sont concernés par le recul du trait de côte à brève échéance et qui ne pourront pas anticiper des opérations de recomposition dans des zones non exposées,
- d'explorer les instruments mobilisables dans les domaines budgétaires et fiscaux et qui pourront faire l'objet de propositions nouvelles,
- de présenter les possibilités de financements offertes par les fonds européens (FEDER, LIFE, HORIZON, etc...)
- d'analyser les échelles de solidarité qui pourront être mobilisées,
- d'animer les travaux en vue de dégager un consensus.

Pour conduire cette mission, les missionnés pourront compter sur tout service de l'Etat, notamment les services centraux et déconcentrés notamment des ministères chargés de l'Écologie et des collectivités. Ils pourront aussi solliciter tout acteur local pertinent (GIP Littoral Aquitain, opérateurs de l'Etat, collectivités, associations locales d'élus, associations de riverains, etc.).

Nous vous remercions de bien vouloir nous faire parvenir le rapport d'inspection d'ici le mois de novembre 2023 afin qu'il puisse être pris en compte dans la finalisation de la concertation (avis du CNML en février 2024) et le cadre des travaux budgétaires du PLF 2025.

Le ministre de l'Intérieur et
des Outre-mer



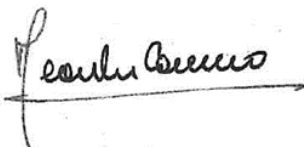
Gérald DARMANIN

Le ministre de la Transition
écologique et de la Cohésion des
territoires




Christophe BÉCHU

Le ministre délégué chargé des Outre-mer



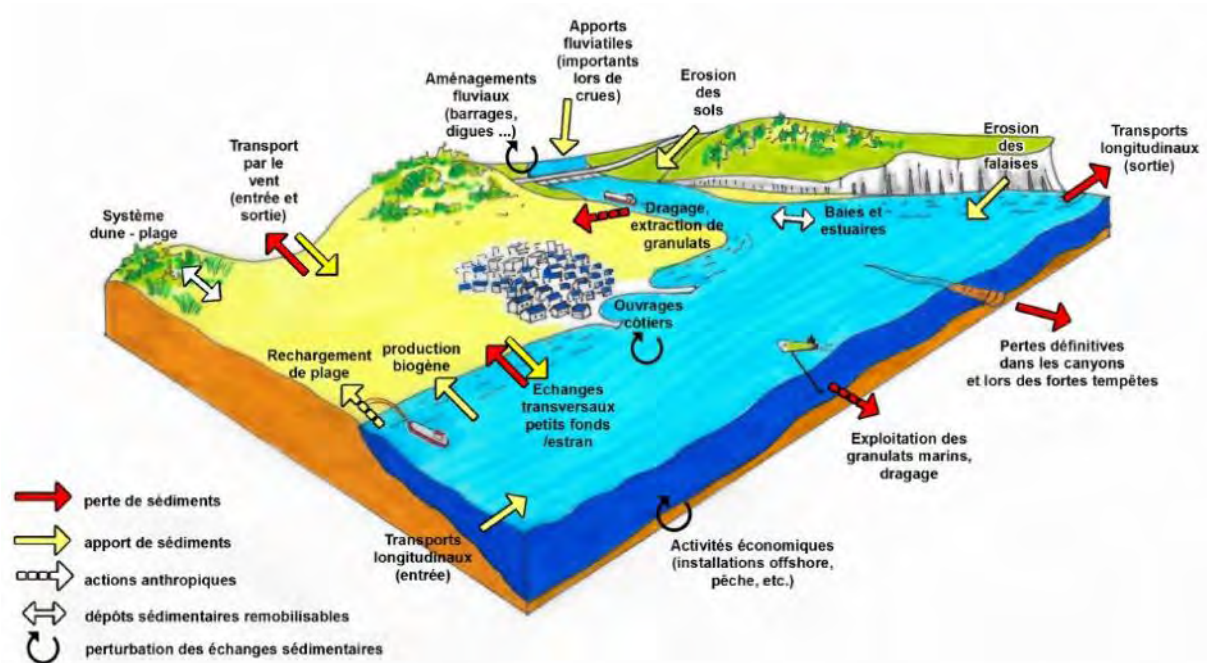
Jean-François CARENCO

La secrétaire d'Etat à l'écologie



Bérangère COUILLARD

Annexe 2. Les diverses formes d'érosion du trait de côte



Supra : Collectif (BRGM/Cerema). Recommandations pour l'élaboration de la carte locale d'exposition au recul du trait de côte. Coédition BRGM et Cerema, août 2022, 95 p. ISBN : 978-2-7159-2791-9 et 978-2-37180-566-8

Infra : BRGM, 2016 comparaison du recul des côtes sableuses et rocheuses, non publié

Morphologie entre zones basses et falaises

		Système plage-dune (littorale)	Système plateforme-falaise (littorale)
Agents facteurs d'évolution		<p>vent</p> <p>marée (niveau de la mer)</p> <p>vagues/houles</p> <p>... conduisent à : mise en mouvement du sable et redistribution spatiale des grains (plage et arrière dune).</p>	<p>marée (niveau de la mer)</p> <p>vagues/houles</p> <p>...conduisent à : départ de matériaux de la falaise et redistribution du matériau le long de la plateforme littorale</p>
	Météo-marins		

Hydro-météorique	<p>pluie : conduit au réarrangement des grains de surface des dunes et un glaçage de la surface et à l'alimentation en eau de la végétation</p> <p>Pluie, hygrométrie, embruns conduisent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - augmentation de la cohésion des grains de surface par la tension de surface du film d'eau liant les grains. Cette cohésion de surface est supérieure à la force de cisaillement induite par le vent sur la surface libre de la plage/dune. L'évaporation du film d'eau liant les grains supprime progressivement la cohésion de la croûte de surface. - l'évaporation de l'eau des embruns salés produit la cristallisation d'une croûte de sel autour des grains, agissant comme liant et augmentant la cohésion de la couche de surface. Ce ciment est soluble à l'eau lorsqu'il y a de nouvelles phases d'humidification. <p>=> les effets des agents hydro-météoriques sont ici plutôt stabilisateurs</p>	<p>Pluie conduit à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un flux d'eau de la surface vers l'intérieur du massif avec augmentation de la pression interstitielle des fissures/fractures (diminue la cohésion de la roche) lors du rechargement des nappes phréatiques, entraînement de matériaux dans les fissures et altération (dont dissolution) des ponts rocheux par action chimique sur les roches sensibles. - résurgences de nappes en paroi de falaise - Ruissellement diffus sur la surface de la falaise ou concentré (y compris ruissellement issu des terrains au sommet de la falaise) <p>Gel/dégel : à l'origine de fracturation ou d'aggravation de la fracturation de surface et un détachement de particules de roche par coins de glace</p> <p>=> les effets des agents hydro-météoriques sont systématiquement déstabilisateurs</p>
Végétation	<p>Racines : fixent le sable et augmentent la résistance à l'agression météo-marine</p> <p>Parties aériennes : réduisent la vitesse du vent à la surface du sable (abaissent les forces de cisaillement au contact des grains de sable) sur l'érosion éolienne</p> <p>=> les effets de la végétation sont stabilisateurs</p>	<p>Racines : ouvrent les fissures/fractures et retiennent le sol ou les blocs</p> <p>=> les effets de la végétation peuvent être déstabilisateurs ou stabilisateur</p>

Phénomènes observés : Evolution géomorphologique	Evolution Résultante	<ul style="list-style-type: none"> → Le sable est redistribué sur un profil transversal à l'échelle annuelle et sur un profil longitudinal à une échelle pluri-annuelle → Localement, le trait de côte recule <p>Localement, le bilan sédimentaire est négatif</p> <p>Le cas contraire : Sédimentation</p> <ul style="list-style-type: none"> → Le trait de côte avance → Le bilan sédimentaire est positif <p>=> phénomène réversible</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Localement, le trait de côte recule → La plage sous-jacente est engraisée par les matériaux issus de la falaise. Ces matériaux sont redistribués latéralement sur le linéaire côtier et participent au transit sédimentaire <p>=> phénomène non réversible</p>
	Ce que l'on observe sur un temps long...	L'observateur, sans connaître les processus qui ont engendrés les évolutions, constate (comparaison avant/après) que la topographie littorale est modifiée. Il peut en ignorer les causes. Une falaise a pu reculer dans l'intervalle de temps séparant 2 observations. Une dune a pu reculer (ou avancer) également.	
	Phénomènes observables à un instant donné	Mise en mouvement du sable par l'eau, transport et dépôt, le bilan net à un endroit donné peut conduire à une accumulation locale ou une perte locale de matériau. La morphologie est soit régulière et continue (rides de toutes dimensions, bermes, dunes) soit irrégulière et discontinue (dune falaisée, talus).	Détachement de matière du plan de falaise par : chute de blocs (pour les pans de roche de petite dimension au regard de la surface de falaise), basculements, éboulements, glissements, déplacement latéral
	Nature du phénomène mis en jeu	Déplacement de sable résultant de l'action d'agents météo-marins : essentiellement eau et vagues	Mouvements de terrain gravitaires sous l'effet d'une combinaison d'agents météo-marins et agents hydro-météoriques. Selon la nature géologique des falaises et les contextes environnementaux, la respective de chacun des agents est variable
Dynamique des phénomènes observés	Le recul de la dune par l'action de l'eau et des vagues en pied de dune : le matériau meuble non cohésif est emporté par la mer sous l'action des vagues, créant des encoches qui déstabilisent le front dunaire sur la verticale : effondrements successifs. La falaise de sable peut être plusieurs mètres au-dessus de l'action des vagues. Les vagues transportent les	La mise en mouvement du matériau de la falaise est contrôlée par la gravité. La reprise par la mer est rapide pour les matériaux dont la cohésion a été perdue lors de l'éboulement. Elle est lente lorsque les blocs de matériaux sont restés cohérents lors de la chute	

		produits des effondrements à la base et le phénomène se reproduit tant que la mer atteint le pied de la dune. À terme (hors phase de forçage), la dune retrouve une pente compatible avec sa stabilité à long terme.	(énergie potentielle trop faible pour induire des forces conduisant à l'éclatement des blocs lorsqu'ils s'entrechoquent).
	Temps de réponse aux forçages	Synchrone	<p>Selon l'état de stabilité et l'état de contrainte du massif.</p> <p>La survenance de l'instabilité gravitaire obéit au franchissement de seuils qui ne peuvent pas être reliés à une somme déterminée de forçages.</p>
	Ordre de grandeur des reculs	<p>Pluri-Centimétrique à métrique /an avec des reculs extrêmes (événement) locaux pluri-décamétriques.</p> <p>Les phases de recul ne se cumulent pas, elles sont entrecoupées de phases d'accrétion.</p>	<p>Millimétrique à pluri-décimétrique/an avec des reculs extrêmes (événement) locaux métriques.</p> <p>Les phases de recul se cumulent</p>

Annexe 3. Un désir de rivage plus fort que la prise en compte du risque et l'indemnisation comme un frein à la responsabilisation

(Extrait de la thèse d'Eugénie Cazeaux, « La prise en compte du risque côtier par les marchés fonciers immobiliers », 2022 Université de Bretagne Occidentale)

Après avoir conjugué les approches quantitatives par l'exploitation de données statistiques sur les années 2010/2017 (après la tempête Xynthia) et menés des entretiens qualitatifs avec différents acteurs de l'immobilier privés et publics sur trois territoires de la façade atlantique, Mme Cazeaux en a extrait plusieurs faits saillants très éclairants, dont ceux-ci :

- ce qu'elle nomme le « miracle Xynthia » en paraphrasant certains ses interlocuteurs locaux : malgré sa violence et plusieurs dizaines de morts ;
la catastrophe, n'a pas eu d'impact sur les marchés immobiliers, juste une période de flottement de quelques mois jusqu'à l'été, le rachat rapide des biens sinistrés ou à risque majeur ayant même « animé » le marché immobilier et entretenu des prix élevés ;
- la tempête est vue comme la tempête du siècle pas prête à se répéter de sitôt, et les ouvrages de protection renforcés, accompagnés de travaux de mise en valeur, renforcent le sentiment de sécurité.

L'érosion marine est un peu mieux perçue que la submersion, et un premier « effet-prix » commencerait à être observé (cas de Soulac). Plusieurs facteurs d'explication se conjuguent : c'est un aléa visible, il n'y a pas retour possible, il commence à être très médiatisé et la différence de traitement indemnitaire sensibilise au risque.

Le système d'indemnisation ou la solidarité nationale « d'urgence » qui s'y substitue (cas du «Signal») sont déresponsabilisants : ils offrent une « sécurité financière », la vision d'un État «protecteur et paternaliste» et la confiance dans les assurances.

La temporalité de l'aléa érosion oriente le profil des acheteurs, segmentés au terme de l'étude en 4 catégories très éclairantes que les entretiens de terrain menés par la mission confirment :

- le profil « investisseur » : c'est celui de la location saisonnière qui poursuivra son achat si le retour de rentabilité, souvent rapide, peut se faire dans la durée de vie espérée du bien ;
- le profil « après moi le déluge » : c'est un acheteur souvent retraité, pas forcément aisé, qui n'est pas dans la logique de transmission ; il veut un bien dont il jouira le temps qui lui reste à vivre ;
- le profil « achat coup de cœur », par des actifs très aisés ;
- à souligner que même pour ces acheteurs « rationnels » dans leur décision d'investissement, la perspective de l'intervention de l'État in fine si une catastrophe survient, n'est pas à écarter des arguments qui confortent l'achat.

Enfin, et surtout, le « désir de rivage » est la première explication du maintien des prix élevés de l'immobilier face au risque : le très fort déséquilibre entre l'offre et la demande, l'attrait pour la toute proximité de la mer, et la conscience du changement climatique mise à distance du risque pour soi (le biais cognitif du « biais d'optimisme ») joue en faveur d'une formation des prix à rebours de celle du risque. Des études statistiques menées, c'est une moyenne de + 23% pour une maison entre première ligne et une localisation à 100m.

Annexe 4. Principales dispositions de la loi climat et résilience

Résumé des principales dispositions

Réalisation des cartes locales de l'érosion du trait de côte à échéance 30 ans et 100 ans, avec intégration dans les PLU, et abandon des PPRL pour le volet érosion

Possibilité de réouverture à l'urbanisation de la bande littorale 30 -100 ans (alors que le PPRL avait une logique de non-constructibilité sur la zone 0 -100 ans.)

Choix du niveau de la commune pour traiter d'une part du risque d'érosion, sans lien avec l'échelle hydro sédimentaire, et d'autre part de la relocalisation spatiale.

L'information sur les risques de l'acquéreur locataire (IAL) repose sur la communication anticipée dès l'annonce immobilière de vente d'un bien menacé de l'existence d'un risque de recul de TC prévisible.

Extension des motifs de droits de préemption au motif de l'érosion littorale.

Fixation du prix d'un bien immobilier situé dans une zone exposée au recul du trait de côte 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 cette même zone. Une décote légale de la valeur des biens est prévue en alternative à l'absence de transactions de références, fixée au *pro rata temporis* à compter de la date de l'approbation de la carte communale

Le dispositif du bail réel érosion trait de côte (BRAEC) consiste à la location (bail réel) d'un bien exposé au recul du trait de côte à plus ou moins long terme, avec résiliation anticipée, en fonction de l'évolution de l'érosion et déclenché par une décision d'une autorité publique compétente. Afin de prendre en compte les conditions d'acquisition du bien et de pouvoir financer les opérations de renaturation à terme, qui reviennent en principe au bailleur, le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail et le cas échéant d'une redevance pendant sa durée.

Création de territoire d'expérimentation (PPA) rattachée à une liste de communes exposés et fixées par décret.

Ses principales dispositions concernent :

- 1) Cartographie des risques** : le basculement d'un régime de PPRL obligatoire vers un régime optionnel de carte locale du risque recul TC.

Bien que prévu initialement comme obligatoire dans les premières versions du projet de loi, la carte communale du risque d'érosion est en définitive devenue une option à côté du maintien du PPRL qui est maintenu dès lors que la commune n'opte pas pour un PPA.

Bien que le texte de loi puisse être facilement interprété **comme permettant à l'État d'imposer des cartes locales dès lors que sont identifiés les risques et après consultation du conseil municipal**, il a été retenu l'approche dans laquelle c'est la volonté discrétionnaire des collectivités qui permettrait d'intégrer ou non le dispositif de la loi et ses cartes locales de risques érosion associées.

Comme il y a des situations où les collectivités ne sont pas volontaires, ou bien il n'y a pas de PPRL érosion, ou d'ailleurs ils ne sont plus actualisés à terme, il paraît de bonne administration que les informations sur les risques érosion ne soit pas amoindrie. Ainsi les dispositions actuelles des cartes locales devraient être interprétées comme obligatoire pour les communes.

Plus fondamentalement, l'option retenue revient à décentraliser la connaissance des risques en allégeant de son volet érosion le régime des PPRL en place depuis 2014 et sur lequel les services

de l'État et les acteurs locaux avaient déjà investi : un consensus était établi sur la légitimité du PPRL, de nature réglementaire, moins contesté car provenant de l'État.

La réorientation vers les cartes locales aboutit à devoir refaire des cartes de risques du TC, bien que 50 % de communes étaient déjà dotées de PPRL érosion. Le travail de cartographie est donc à recommencer, avec des délais de réalisation pesant sur celui de la connaissance du risque et donc sur sa nécessaire prise en compte. À cet égard, les services de l'État ont ainsi souhaité prioriser l'élaboration des PPRL sur seul risque submersion, jugé plus prégnant.

Par ailleurs, la loi climat et résilience a prévu une possibilité de réouverture à l'urbanisation de la bande littorale 30 -100 ans alors que le PRL avait une logique d'inconstructibilité sur la zone 0 - 100 ans. Ainsi, le message de prévention et d'anticipation du risque d'érosion du trait de côte à moyen terme apparaît affaibli.

1) Une échelle inadaptée :

Enfin et surtout, les auditions ont pointé la question de la pertinence du niveau de la commune pour traiter de la question de la relocalisation. Bien qu'il existe quelques PLUI, le niveau communal reste majoritaire dans les compétences d'urbanisme, et paraît inadapté à en constituer un cadre d'action stratégique, dès lors que certains territoires communaux ne disposent pas pour autant de foncier disponible à leur niveau/échelle.

2) IAL :

Le mécanisme prévu repose sur la communication anticipée dès l'annonce immobilière de vente d'un bien menacé de l'existence d'un risque de recul de TC prévisible

Article L125-5 du CE

II.-Toute annonce, quel que soit son support de diffusion, relative à la mise en location d'un bien immobilier devant faire l'objet d'un état des risques conformément au I du présent article comprend une mention précisant le moyen d'accéder aux informations mentionnées au même I concernant le bien.

Le zonage de la carte locale est censé constitué une information renforcée auprès des gens qui sont déjà propriétaires dans la zone 30 -100 ans. Le choix retenu par le législateur ne distingue pas davantage entre une urgence à 5 ans ou à 30 ans à la différence de certains précédents historiques (cf. concept de zone rouge/noire dans les PPRI, et post tempête Xynthia pour les risques « imminents » au bien).

Bien que l'information ai lieu dès l'annonce immobilière la loi n'a pas été jusqu'à préciser la nécessité d'un macaron visuel compréhensible pour le grand public sur le niveau de risque selon la zone zéro 30 ou 30- 100 ans. Le seul renvoi sur le moyen de connaître le risque ne paraît pas suffisant à ce stade pour éveiller suffisamment les consciences des acheteurs ou des locataires vis-à-vis du risque d'érosion.

Or, vu les délais de réalisation des cartes locales il y a un vide d'information et le dispositif IAL¹⁰⁴ applicable depuis le 1^{er} janvier 2023 paraît ici (dans l'hypothèse d'absence PPRL érosion) sans contenu informatif réel sur le risque de recul de TC. C'est d'ailleurs pour pallier à cette situation que la DGPR étudie l'installation d'un logo érosion sur la plateforme Géorisques attaché à chaque commune concernée.

3) Les limites du système de décote

La disposition dans l'article 244 de la loi complétée par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte comportent le maintien d'un système principal d'évaluation de la valeur vénale des biens menacés par comparaison.

¹⁰⁴ <https://erial.georisques.gouv.fr/#/>

L'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte prévoit en son article 1^{er} III modifiant l'article L 219-7 du code de l'urbanisme : *III.-Le prix d'un bien immobilier situé dans une zone exposée au recul du trait de côte délimitée en application du 1° de l'article L. 121-22-2 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 cette même zone.*

« Lorsque les références mentionnées au précédent alinéa ne sont pas suffisantes, le prix du bien est fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification situés hors de la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il se situe. Dans ce cas, pour tenir compte de la durée limitée restant à courir avant la disparition du bien, un abattement est pratiqué sur la valeur de ces références. Cet abattement peut, notamment, être déterminé par application d'une décote calculée en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation, en application de l'article L. 121-22-2, de la zone dans laquelle se situe le bien, rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien à compter de cette première délimitation. » ;

Cette situation amène différentes interrogations, certaines réponses sont susceptibles d'être déjà abordées par la jurisprudence en matière d'expropriation, (Qu'est-ce qu'un bien de même qualification par exemple), mais d'autres sont nouvelles (Comment apprécier un niveau d'exposition similaire d'un bien au risque du recul du trait de côte ?)

En outre, le dispositif prévoit, lorsque les références sont insuffisantes, un « basculement » vers une décote administrée. Pour ce faire, il faudra aussi répondre à la question : dans quels cas précis et circonscrits les références de transactions sont-elles insuffisantes pour basculer vers le système alternatif de la décote ?

En outre, cette disposition s'analyse comme prévoyant un mécanisme d'évaluation du bien menacé avec une décote fondée sur l'écoulement du temps entre l'opposabilité de la zone d'érosion côtière et la date de l'estimation (*pro rata temporis*). En dehors du fait que ce mécanisme implique l'établissement de cartes de zonage d'érosion qui n'existent pas encore, il ne prend pas en compte la localisation géographique précise du bien dans l'épaisseur de la zone de risque d'érosion identifiée. Pourtant cette donnée est essentielle pour déterminer la durée de vie réelle du bien menacé.

L'évaluation proposée par la loi climat et résilience revient alors à ne pas aboutir à une décote réelle et rapide de la valeur du bien menacé. Cette situation rend illusoire un quelconque signal à la baisse de prix rapide sur la valeur de ces biens sur le marché immobilier.

4) Le dispositif de BRAEC :

Il s'agit d'un nouveau bail réel de longue durée, adapté à l'adaptation à l'érosion du littoral, par lequel un bailleur consent à un preneur des droits réels en contrepartie d'une redevance foncière, en vue d'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages et bâtiments.

Ce bail pourra être conclu dans les zones exposées au recul du trait de côte, pour une durée entre 12 et 99 ans, déterminée au regard des échéances de l'opération d'aménagement si elles sont connues, et surtout de l'espérance de durée de vie du terrain d'assiette, compte tenu des évolutions prévisibles du trait de côte.

Cet outil comprend un mécanisme de résiliation anticipée, en fonction de l'évolution de l'érosion et déclenché par une décision d'une autorité publique compétente, pour faire cesser notamment la mise à disposition des biens concernés si la sécurité des personnes et des biens ne peut plus être assurée. Afin de prendre en compte les conditions d'acquisition du bien et de pouvoir financer les opérations de renaturation à terme, qui reviennent en principe au bailleur, le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail et le cas échéant d'une redevance pendant sa durée. À l'instar des autres baux réels de longue durée existants, ce bail sera cessible. Cependant, pour assurer la réalisation de l'objectif d'aménagement durable de ces territoires face au recul du trait de côte, et considérant les conditions d'acquisition et de mise à disposition des biens concernés, il est prévu un

encadrement des prix de cession. Un tel mécanisme permet de prévenir des situations où les droits réels seraient cédés à une valeur disproportionnée au regard de la durée résiduelle de vie du bien.

Cette disposition n'a pas été mise encore en œuvre à ce jour.

« Art. L. 321-20.-Le bail est résilié de plein droit à la date de l'arrêté par lequel le maire de la commune, en application des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, ou le préfet, en application de l'article L. 2215-1 du même code, prescrit les mesures nécessaires lorsque l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée. Dans ce cas, le bailleur en informe sans délai le preneur. « Est réputée non écrite, quelle qu'en soit la forme, toute clause ayant pour effet de prévoir que la résiliation anticipée du bail pour le motif prévu à l'alinéa précédent ne peut donner lieu à aucune indemnisation.

« Paragraphe 3

« Droits et obligations des parties au bail

« Art. L. 321-21.-Le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail pour les droits réels consentis et, le cas échéant, du paiement pendant la durée du bail d'une redevance. La somme de ce prix et des redevances perçues tient notamment compte des conditions d'acquisition du bien par le bailleur et des coûts prévisionnels pour assurer la réalisation de l'ensemble des actions ou opérations permettant la renaturation du terrain d'assiette du bien à l'expiration du bail. « Le preneur ne peut se libérer d'une redevance fixée au contrat, ni se soustraire à l'exécution des conditions du bail, en délaissant le bien. « S'il est stipulé au contrat le paiement d'une redevance pendant la durée du bail, celle-ci peut être révisée à la demande de l'une ou l'autre des parties, notamment lorsque cette révision est rendue nécessaire en raison d'un changement de destination ou de nouveaux travaux postérieurs à la signature de ce bail et entraînant une modification significative du bien, de nature à accroître le coût des actions et opérations de renaturation pris en compte lors de la fixation du montant du prix et de la redevance.

« En fonction du prix acquitté à la signature du bail, et en particulier en l'absence de redevance fixée au contrat, le versement d'un complément de prix peut être rendu nécessaire dans les mêmes conditions que celles mentionnées à l'alinéa précédent.

« Art. L. 321-22.-Le bail précise la destination des lieux autorisée et, le cas échéant, les activités accessoires qui peuvent être exercées.

« Le preneur est tenu de réaliser les travaux d'entretien et de réparation nécessaires à la conservation du bien objet du bail en bon état pendant toute la durée de celui-ci. Il n'est pas obligé de les reconstruire s'il prouve qu'ils ont été détruits par cas fortuit, force majeure, ou qu'ils ont péri par un vice antérieur au bail.

« Le bail précise la nature, la consistance et l'étendue des travaux que le preneur peut réaliser. Il peut limiter ou interdire l'extension des installations, des constructions ou des aménagements mis à bail au regard de l'évolution du recul du trait de côte.

« Les constructions et améliorations réalisées par le preneur doivent être conformes à la destination des lieux autorisée par le bail.

« Elles demeurent la propriété du preneur en cours de bail et deviennent celle du bailleur au terme du bail.

« Le preneur peut jouir librement des droits réels immobiliers et des installations, des constructions ou des aménagements qu'il occupe, exploite, ou réalise.

« Tout changement de destination des lieux ou des activités est subordonné à l'accord préalable du bailleur. (...)

« Art. L. 321-25.-Le bail précise les conditions dans lesquelles le bien doit être libéré à son terme.
« À l'échéance du bail, le bailleur, sauf stipulations contraires, procède à la renaturation du terrain, comprenant, le cas échéant, la démolition de l'ensemble des installations, des constructions ou des aménagements, y compris ceux réalisés par le preneur, et les actions ou opérations de dépollution nécessaires.

5) Principe de consignation des sommes au titre de la démolition et de la remise en état dans la période 30-100 ans.

Ce principe est inscrit :

- à l'article L 121-22-5 du code de l'urbanisme (obligation de démolition de construction nouvelle ordonnée par le Maire lorsqu'il existe un péril à 3 ans ou moins dans la zone 30-100 ans) pour :
« la remise en état du terrain, sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire, sont obligatoires lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans ».

- à l'article L 321-21 du code de l'environnement dans le cadre du BRAEC (paiement d'une redevance couvrant les frais qui seront engagés à terme par la Collectivité-bailleur) « pour assurer la réalisation de l'ensemble des actions ou opérations permettant la renaturation du terrain d'assiette du bien à l'expiration du bail ».

Dans l'hypothèse de cessions successives, la somme consignée est remboursée par le nouveau propriétaire à l'ancien. La somme reste consignée. L'obligation est transmise avec le bien.

Le mécanisme prévu est décrit ci-dessous :

*« Lorsque le projet requiert la délivrance d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, leur mise en œuvre est subordonnée, en application de l'article L. 425-16, à la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations d'une somme, **correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état** mentionnées au I du présent article, dont le montant est fixé par l'autorisation d'urbanisme.*

Le bénéficiaire de l'autorisation adresse au maire le récépissé de consignation délivré par la Caisse des dépôts et consignations avant la mise en œuvre de l'autorisation.

Par dérogation à l'article L. 518-24 du code monétaire et financier, le délai de trente ans mentionné aux premier et avant-dernier alinéas du même article L. 518-24 est porté à cent ans et la période de trente années mentionnée à l'avant-dernier alinéa dudit article L. 518-24 est portée à cent années.

Le taux de rémunération est fixé dans les conditions prévues à l'article L. 518-23 du même code, en tenant compte du délai de déchéance.

La consignation des sommes correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état emporte affectation spéciale et légale et droit de préférence, au sens de l'article 2333 du code civil.

Les sommes consignées sont insaisissables, au sens de l'article L. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de fixation du montant, de dépôt et de conservation de la consignation.

La somme ainsi consignée lors de l'acquisition servirait en cas de défaut de travaux par le propriétaire suite à mise en demeure du Maire dans les conditions de l'article L 121-22-5 III du code de l'urbanisme.

Si, à l'issue du délai fixé dans la mise en demeure ordonnant des travaux de démolition et de remise en état du site, ceux-ci n'ont pas été accomplis par le propriétaire, le maire peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires en lieu et place de la personne mise en demeure et aux frais de celle-ci. En cas d'absence ou d'insuffisance des sommes consignées, les frais de

toute nature avancés sont recouverts comme en matière de contributions directes en application de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales. Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est émis à l'encontre de chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable.

Cantonnée à la zone 30-100, cette disposition omet de prendre en compte l'érosion côtière en cours qui fera à terme se confondre le périmètre 30-100 ans au périmètre 0-30 ans.

6) Prise en compte du ZAN

Cette préoccupation des acteurs sur la mise en œuvre du ZAN en cas de relocalisation suite à l'érosion du trait de côte a été prise en compte dans la 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 et plus particulièrement dans son article 5 qui prévoit :

« Article 5

I.-Après l'article L. 321-15 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 321-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 321-15-1.-Pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 321-15.

« Pour l'atteinte de ces objectifs, les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte délimitée en application du 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme peuvent être considérées comme désartificialisées, au sens de l'article L. 101-2-1 du même code, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées. »

II.-Le troisième alinéa de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette trajectoire tient compte des contraintes propres aux communes littorales, au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, soumises aux prescriptions particulières d'un schéma de mise en valeur de la mer, notamment en termes d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain et d'insularité, de leurs besoins en terme de développement économique et de revitalisation des centres et des efforts déjà réalisés par ces communes. »

7) Dérogations à la loi Littoral

Extraits de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

Titre III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉROGATIONS LIMITÉES ET ENCADRÉES AU CHAPITRE 1er DU TITRE II DU LIVRE 1er DU CODE DE L'URBANISME NÉCESSAIRES POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET DE RELOCALISATION DURABLE (Article 7)

Article 7

Le chapitre II du titre 1er du livre III du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Son intitulé est remplacé par l'intitulé suivant :

« Chapitre II

« Projets partenariaux d'aménagement » ;

2° Il est complété par une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Opération de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

« Art. L. 312-8.-Lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 121-22-1, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte.

« La délimitation de ces secteurs fait l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-1 compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale.

« Le cas échéant, les secteurs de relocalisation mentionnés au premier alinéa peuvent être délimités au sein du périmètre d'une grande opération d'urbanisme, par l'acte qualifiant cette opération dans les conditions prévues à l'article L. 312-4.

« Art. L. 312-9.-À l'intérieur des secteurs mentionnés à l'article L. 312-8, il peut, dans la mesure nécessaire à la relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte, être dérogé, sous réserve de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :

« 1° Aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 121-8, dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage, des espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article L. 121-23 et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage :

« 2° Aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 121-8, pour permettre d'étendre le périmètre bâti existant des secteurs déjà urbanisés identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage et des espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article L. 121-23, et que cette extension aboutit au plus à la création d'un village, au sens de l'article L. 121-8, compte tenu, le cas échéant, des précisions apportées par le schéma de cohérence territoriale en vertu du second alinéa de l'article L. 121-3 ;

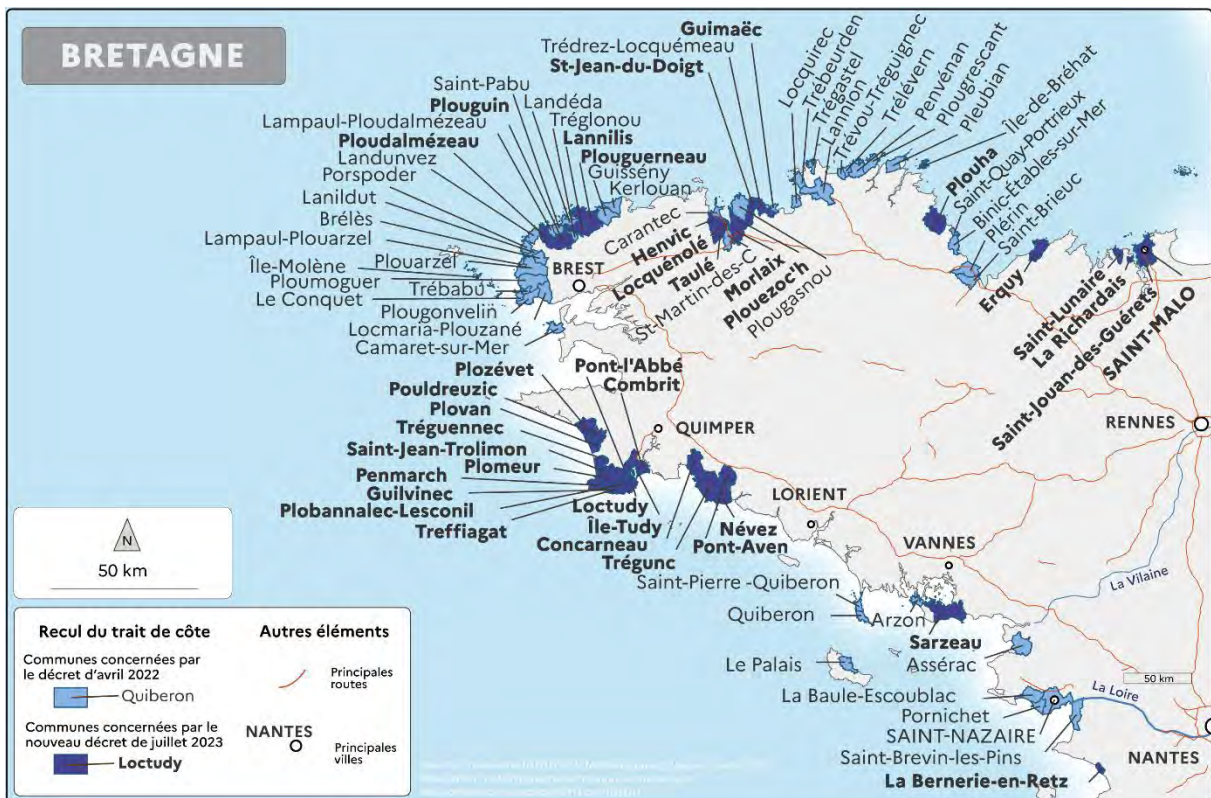
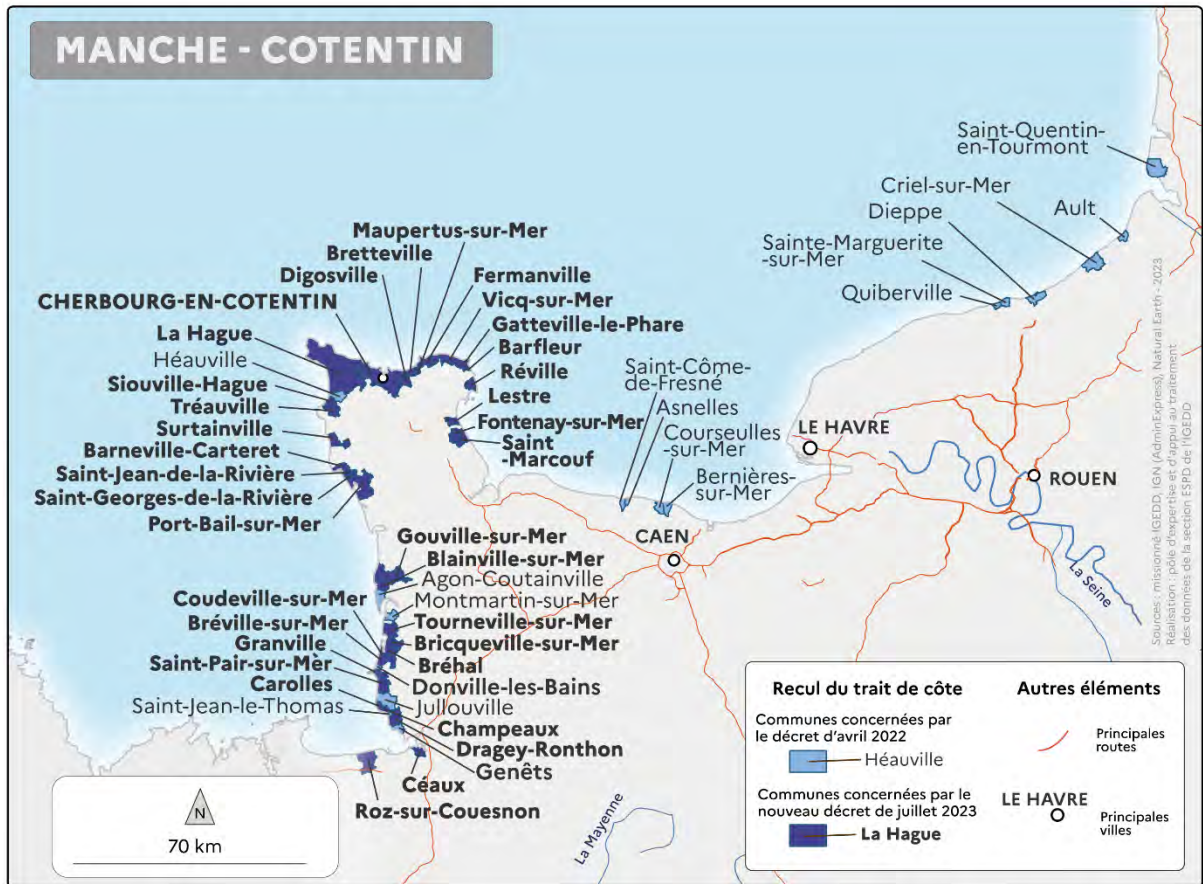
« 3° À l'obligation fixée à l'article L. 121-22 de prévoir des coupures d'urbanisation dans les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, sauf en ce qui concerne les espaces proches du rivage et les espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article L. 121-23.

« Sous réserve de l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme et de l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 et les dérogations mentionnées aux 2° et 3° du présent article peuvent être appliquées, à titre exceptionnel, dans les espaces proches du rivage autres que la bande littorale mentionnée aux articles L. 121-16, L. 121-19 et L. 121-45, les zones délimitées en application de l'article L. 121-22-2 et les espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article L. 121-23.

« L'accord mentionné au premier alinéa et l'autorisation mentionnée au précédent alinéa sont refusés lorsque ces constructions, ouvrages et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

« Art. L. 312-10.-En vue de la réalisation d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 312-8, des secteurs déjà urbanisés peuvent être identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme dans les espaces proches du rivage. »

Cartographie des communes inscrites dans le dispositif réglementaire de cartographies locales de l'érosion du trait de côte – Source section ESPD (Cyprien DELOGET et Carole TOQUE)



FAÇADE ATLANTIQUE SUD

Recul du trait de côte

Communes concernées par le décret d'avril 2022

■ Les Mathes

Communes concernées par le nouveau décret de juillet 2023

■ Vaux-sur-Mer

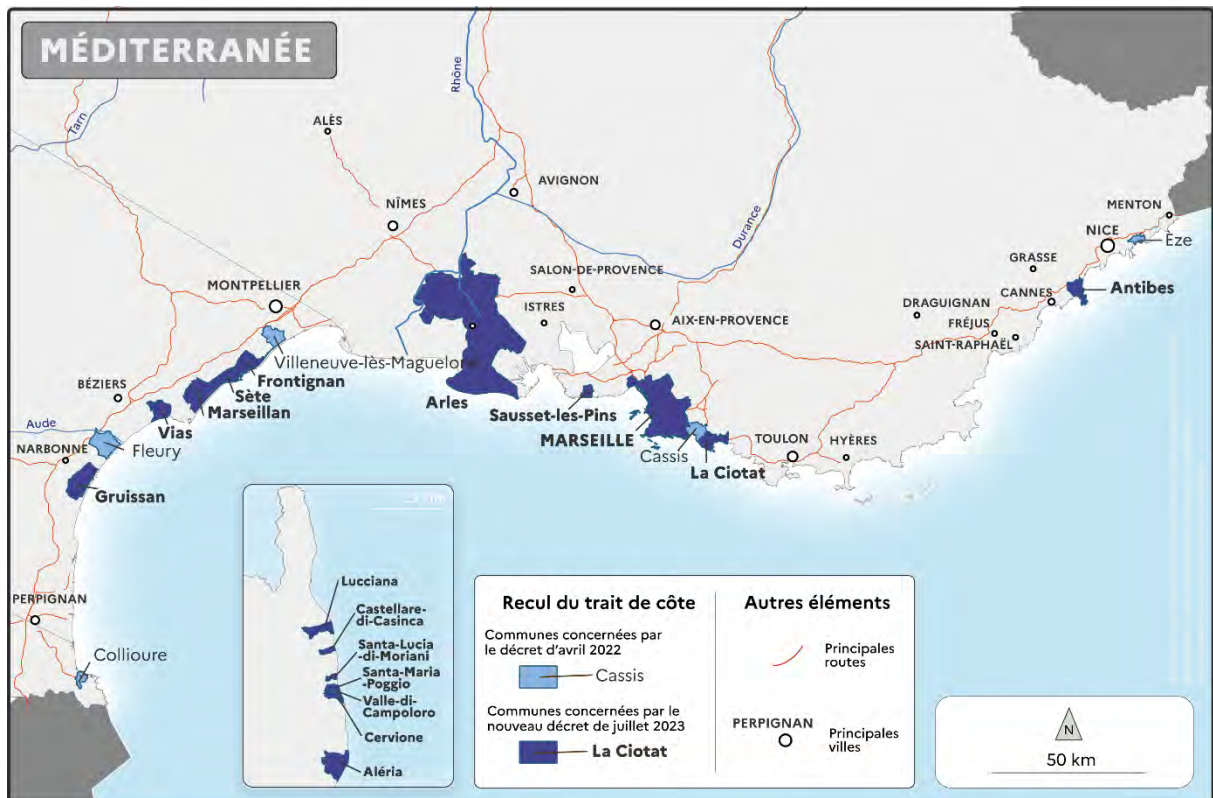
Autres éléments

— Principales routes

○ Principales villes



Sources : missionné IGEDD, IGN (AdminExpress), Natural Earth - 2023
 Réalisation : pôle d'expertise et d'appui au traitement des données de la section ESPD de l'IGEDD



Annexe 5. Panorama d'exemples actuels d'intervention publique

D'après une enquête menée par la DGPR auprès des services en octobre 2023 dans les principaux départements à côte rocheuse.

Département	Commune(s)	Aléa(s)	Mesure FPRNM	montant FPRNM mobilisé	Année d'engagement de la dépense
Calvados	VILLERVILLE	Glissement de terrain d'origine continentale	Travaux de confortement de la Falaise de Villerville (clouage et parement)	2 433 885,00 €	2020
Calvados	SAINT COME de FRESNÉ	Recul lié à une conjonction mouvements de terrains / érosion	Mesure sollicitée : acquisition de 2 habitations	Refus d'engagement de la dépense car les biens étaient à l'origine des mobilhomes, qui ont été fixés par la suite	Demande datant de 2017
Calvados	TROUVILLE-SUR-MER	Mouvement de terrain	Acquisition	323 000,00 €	2012
Eure	État néant : pas de mesure engagée depuis 2010				
Gironde	État néant : pas de mesure engagée depuis 2010				
Manche	État néant : pas de mesure engagée depuis 2010				
Pas-de-Calais	WIMEREUX	Mouvement de terrain	Acquisition	2 658 121,23 €	2011
Pas-de-Calais	EQUIHEN PLAGE	Mouvement de terrain	Acquisition	3 229 333,56 €	2014
Pas-de-Calais	EQUIHEN PLAGE	Mouvement de terrain	Relogement	22 500,00 €	2020
Pas-de-Calais	EQUIHEN PLAGE	Mouvement de terrain	Relogement	23 045,57 €	2020
Pyrénées-Atlantiques	Néant				
Seine-Maritime	VARENDEVILLE SUR MER	Glissement de terrain	Acquisition	350 000,00 €	2009-2010

		rain d'origine continentale			
Seine-Maritime	DIEPPE	Glissement de terrain d'origine continentale	Acquisition	290 000,00 €	2015
Seine-Maritime	CRIEL SUR MER	Glissement de terrain d'origine continentale	Acquisition	162 000,00 €	2015
Seine-Maritime	DIEPPE	Glissement de terrain d'origine continentale	Acquisition	800 000,00 €	2017-2019
Seine-Maritime	QUIBERVILLE	Glissement de terrain d'origine continentale	Acquisition	97 500,00 €	2021-2022
Seine-Maritime	DUCLAIR	Mouvement de terrain	Acquisition	195 000,00 €	2012
Somme	État néant : pas de mesure engagée depuis 2010				

À ce jour, et sans être exhaustif, en dehors des espaces urbanisés, les maîtrises foncières et les travaux d'aménagement semblent pouvoir être déployés à coûts maîtrisés :

- le programme Adapto porté par le Conservatoire du Littoral compte parmi les démarches les plus avancées et a permis des renaturations exemplaires ; il intervient toutefois en règle générale en dehors des enjeux urbains, en cohérence avec les missions du conservatoire. L'exemple le plus emblématique est celui de la vallée de la Saane ;
- les opérations fondées sur la nature ont souvent portées jusqu'à présent sur des confortements dunaires dans des secteurs peu urbanisés : restauration du cordon dunaire à Leucate (171 k€ pour 3 km), réaménagement des accès à la plage et parkings et réaménagement favorisant la libre évolution du littoral à Bidart/plage Erretegaia 1,265 M€) ; les coûts restent modérés en l'absence de maîtrise foncière couteuse.

Les premiers cas de maîtrise foncière publique de biens de première ligne sont encore rares et mettent en exergue des enjeux financiers qui changent d'échelle, alors même que ces biens sont menacés à court terme et ont une valeur d'usage qui devrait être en rapport avec celle-ci :

- Soulac, commune du « Signal » et soumise à une forte vitesse d'érosion, apparaît comme une des communes les plus avancées dans l'anticipation de la maîtrise de la première ligne de son trait de côte par des acquisitions foncières dont les négociations restent délicates ;
- la commune de Seignosse s'est engagée dans l'acquisition d'un hôtel de première ligne pour renaturer par anticipation et conforter un cordon dunaire en érosion : l'acquisition du bien et du fonds de commerce s'élève à 5,3 M€ sur un projet total d'environ 16 M€ d'études et de recomposition d'accès et d'espaces publics pour moderniser la station balnéaire du Pénon plus que pour la relocaliser durablement, semble-t-il ;
- le cas de l'hôtel de Biscarosse et le renoncement à acquérir : quand le GIP Littoral mandaté par son conseil d'administration a tenté un dialogue avec le propriétaire de l'hôtel pour la recherche d'une relocalisation celui-ci n'a souhaité présenter qu'une proposition de rachat du bien et du fonds à 5M€ ; à laquelle aucune suite n'a été donnée par les collectivités publiques. Un projet hôtelier avec une autre société se dessinerait en arrière littoral.

Ces quelques exemples interrogent clairement la capacité d'anticipation de l'intervention publique dans le contexte des marchés immobiliers actuels.

Annexe 6. Risque pénal et recul du trait de côte

La responsabilité pénale du maire face au risque d'érosion/submersion

A priori, le recul du trait de côte et l'érosion ne comportent pas de danger en eux-mêmes pour les personnes et ne paraissent pas de nature à engager la responsabilité pénale du maire. En revanche cette responsabilité peut intervenir dès lors que l'érosion débouche sur des phénomènes naturels représentant des dangers pour les personnes : écroulement de falaise ou submersion marine.

L'arrêt de la cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016 relatif à la responsabilité pénale du maire de la Faute-sur-Mer et de sa première adjointe dans les 29 décès survenus pendant la nuit du 27 au 28 février 2010 à partir de 3 heures, lors de la tempête Xynthia qui a entraîné la submersion de plusieurs quartiers de cette commune est particulièrement important à cet égard.

Plusieurs zones résidentielles de la commune, d'urbanisation récente, protégées par un ouvrage dit « la digue Est » qui a été débordée lors de cette crue exceptionnelle étaient situées dans une cuvette (dite depuis cuvette de la mort) correspondant au cours ancien d'un affluent. Selon les expertises, les « chances » de vivre une telle situation pour une personne ayant vécu pendant 78 ans sur cet espace étaient de 4%, ce qui est significatif. À l'origine de la catastrophe naturelle se trouve la conjonction de plusieurs phénomènes : les grandes marées d'un coefficient supérieur à 100 et une tempête d'intensité exceptionnelle (vent de plus de 120 km/heure sur le littoral).

27 personnes ayant trouvé la mort à la Faute-Sur-mer pendant la nuit du 27 au 28 février (sur les 29 au total) se trouvaient dans cette « cuvette de la mort » où 400 maisons ont été inondées. Ce sont surtout des personnes âgées et 3 enfants, qui se sont trouvés piégés dans des pavillons de plein pied n'ayant pas d'étage refuge accessible de l'intérieur.

1) Les textes applicables en la matière et leur interprétation

Deux articles du code pénal définissent la responsabilité pénale à raison de faits non intentionnels et doivent se combiner avec une disposition particulière du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article 121-3 du code pénal :

« Il y a [...] délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. »

Article 221-6 du code pénal :

« Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de

sécurité imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. »

Cependant, dans un objectif de protections des élus, particulièrement exposés du fait de leurs fonctions, le législateur a introduit dans le CGCT un dispositif particulier conditionnant la mise en jeu de leur responsabilité pénale à l'effectivité des moyens juridiques et matériels dont ils disposaient au moment des faits.

Article L.2123-34 du code général des collectivités territoriales

[...] le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement [de l'article 121-3 du code pénal] pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Ainsi, l'engagement de la responsabilité pénale pour des faits non intentionnels est soumise à un certain nombre de conditions :

- a) Le maire ou autre élu mis en cause doit disposer **des moyens suffisants** pour lui permettre de prendre les mesures nécessaires pour éviter un drame comme l'indiquent à la fois l'article 121-3 du code pénal et le L.2123-34 du CGCT.
- b) Une des **deux conditions suivantes** doit être remplie :
 - avoir « violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ». Cependant, selon la jurisprudence – notamment de la cour d'appel de Poitiers dans l'affaire Xynthia –, le pouvoir de police général du maire, notamment tel qu'il est défini par les articles L.2212-2¹⁰⁵ et L.2212-4¹⁰⁶ du CGCT ne constitue pas « une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ». En revanche, l'article L.125-2 alinéa 2 du code de l'environnement (loi du 30 juillet 2003), prévoit : « Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans par des réunions publiques ou tout autre moyen approprié du ou des risques connus sur la commune, des mesures de sauvegarde et de prévention possibles, des disposition du plan, des modalités d'alerte, organisation des secours des mesures prise par la commune pour gérer le risque. » À ce titre, le maire a bien une obligation particulière, au sens où elle est

¹⁰⁵ Article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment [...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure . »

¹⁰⁶ Article L.2212-4 du code général des collectivités territoriales : En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article [L. 2212-2](#), le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances [...] Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

expressément prévue par un texte ;

- **avoir « commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. » Cette condition s'applique aux responsabilités du maire** au regard de sa mission de sécurisation de la population de la commune en particulier celles définies par les articles L.2212-2 et L.2212-4 du CGCT. Le terme caractérisé implique une exigence forte. Il faut pour cela que la faute commise soit manifeste, qu'elle ne fasse aucun doute et corresponde à un manquement flagrant aux devoirs les plus élémentaires du maire. Le lien de cause à effet entre l'acte ou la négligence du maire et le drame doit être clairement établi et les conséquences d'une particulière gravité supposent un décès ou une blessure créant une invalidité définitive. Le cumul de plusieurs fautes peut valoir aussi le terme de caractérisé. Par ailleurs, il doit être prouvé que le maire avait pleine connaissance des risques en question, c'est-à-dire qu'il en avait été préalablement informé notamment par les services de l'État.

2) La jurisprudence Xynthia (la Faute sur Mer)

La cour d'appel de Poitiers a prononcé une condamnation du maire à deux ans de prison avec sursis. La peine était beaucoup moins lourde que celle prononcée en première instance par le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne le 12 décembre 2014 : quatre ans de prison ferme. Cette condamnation reposait sur **les fautes suivantes** :

- une absence d'information de la population de la Faute-Sur-Mer, depuis le 29 novembre 2001, date d'un arrêté préfectoral prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques d'inondation, et de multiples relances de la préfecture ; la cour d'appel constate que même le conseil municipal manquait d'informations à ce sujet. Surtout, le maire n'a pas respecté l'article L 125-2 alinéa 2 du code de l'environnement concernant l'obligation d'information de la population ;
- le défaut d'établissement d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) obligatoire dès lors que le préfet avait prescrit un PPRI dès le 29 novembre 2001 ;
- le manquement à l'obligation d'installation de repères de crue, rendus obligatoires par l'article L 563-31 du code de l'environnement (loi du 30 juillet 2003) ;
- le défaut d'élaboration de diagnostic sur « la vulnérabilité des habitations situées derrière la digue ». Or, plusieurs fois relancé par les services de l'État à cet égard, la municipalité avait approuvé une décision du maire s'engageant à procéder à cette évaluation le 27 février 2008. Ce diagnostic n'a jamais été effectué ;
- le manque d'informations de la population dès le 27 février 2010 : alors que l'alerte météo rouge avait été lancée par météo France et l'avis de tempête largement relayé par les services de la préfecture (SIDPC), le samedi fut une « journée comme une autre pour le maire » qui a même dîné au restaurant à 21 H sans prendre aucune des mesures qui s'imposaient. Pour lui « un samedi comme les autres » souligne la cour d'Appel ;
- l'absence d'établissement d'un plan de secours pour la commune malgré l'arrêté préfectoral prescrivant un PPRI le 29 novembre 2001 et la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile rendant obligatoire ce plan de secours communal ;
- le manquement à l'obligation d'information du propriétaire de la digue Est (une association des résidents des zones protégées par la digue) le 27 février alors que le maire disposait de toutes les informations sur l'intensité du phénomène naturel à venir.

En revanche, la cour d'appel, contrairement au tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne en première instance, **n'a pas établi de manquement du maire concernant une partie des 15 permis de construire dans les zones menacées, délivrés à partir de 2007, pourtant à l'origine de plusieurs décès**. Pour ce seul fait, il a prononcé une relaxe de même que pour sa première adjointe qui, bénéficiaire d'une délégation, avait signé plusieurs des permis de construire concernés.

Ce point qui explique la relative clémence de la cour d'appel par rapport au jugement de première instance est au cœur du sujet.

Prescrit par arrêté préfectoral du 29 novembre 2001, le PPRI n'était pas encore en vigueur au moment du déclenchement de la tempête Xynthia. Toutefois, **par arrêté préfectoral du 8 juin 2007 les dispositions du PPRI concernant la cuvette protégée par la « digue Est » étaient entrée en application par anticipation.** Auparavant, de nombreuses réunions entre la mairie – qui freinait des quatre fers contre de nouvelles contraintes à l'urbanisation – s'étaient déroulées pour l'établissement de ce PPRI. **Alors que la zone avait été initialement classée en rouge par les services de l'État, à la suite d'une réunion qui s'est tenue le 11 mars 2003, donnant lieu à un compromis, une partie de la zone rouge, inconstructible, avait été reclassée en « bleu foncé », rendue constructible en respectant certaines règles prévues par l'article R 111-2 du code de l'urbanisme touchant notamment à la hauteur des constructions.**

Or, les 15 permis de construire délivrés en zone bleue marine ne respectaient pas ces prescriptions et les maisons ont été bâties dans des conditions contrevenant aux règles du code de l'urbanisme dès lors qu'un PPRI est en vigueur. Si le maire et sa première adjointe ont été relaxés c'est parce que l'instruction de ces permis de construire a été réalisée par les services de l'État (DDE) dans le cadre d'une convention avec la mairie. Le maire comme la première adjointe, n'ont fait que les signer, sans disposer, selon la cour d'Appel de Poitiers, des moyens de vérifier la qualité et la rigueur du travail de la DDE en qui ils avaient toute raison de faire confiance et n'avaient d'autre choix que de s'en tenir à l'expertise des services l'État qui s'est révélée gravement défail-lante selon les conclusions de la cour d'appel.

La jurisprudence Xynthia confirme la place centrale du maire comme autorité de police générale et particulières dépositaire de la responsabilité en cas de sinistre liée à une inondation. Le juge pénal s'interroge en premier lieu sur l'accomplissement de l'ensemble des devoirs qui lui sont impartis par la législation et les différents codes urbanisme, environnement, et collectivité territoriale. L'existence des PPRI fixait un cadre général et des repères relevant de la responsabilité de l'État. Dans l'affaire de la Faute-Sur-Mer, on voit bien que la commune s'est montrée plus que réticente face aux contraintes d'urbanisme, une réticence qui a obligé le préfet à prendre un arrêté anticipant sur l'entrée en vigueur du PPRI dont le maire ne voulait pas. Le respect de ces dispositions dans le cadre de la délivrance des permis de construire eût peut-être permis de sauver des vies.

Si la loi du 22 août 2021 et l'ordonnance du 6 avril 2022 renforcent les pouvoirs du maire dans la définition des zonages d'érosion (zones 30 et 100 ans) en substitution des PPRL et de l'État, il convient toutefois de rappeler qu'il s'agit d'un phénomène lent qui n'est pas de nature à mettre en danger immédiatement les vies humaines.

Annexe 7. Police administrative et trait de côte

Le pouvoir de police administrative face au recul du trait de côte

L'autorité de police administrative, le maire ou le préfet par substitution, semble entièrement démunie face au recul du trait de côte. Les textes comme la jurisprudence ne lui permettent pas d'exercer ce pouvoir pour imposer des contraintes aux propriétaires d'immeubles menacés par ce phénomène. La notion « d'arrêté de péril ou de péril imminent » définie par le code général de la construction et relevant d'un pouvoir de police spécial du maire, s'applique uniquement en cas d'origine interne à l'immeuble (vétusté) et n'est pas concernée par les cas de menace d'origine extérieure (séisme, inondation). Quant à l'usage du pouvoir de police générale du maire prévu par les articles 2212-2 et 2212-4 du code général des collectivités territoriales, permettant au maire de prendre « toute mesure de sûreté » (dont évacuation et interdiction d'accès), il s'applique certes en cas d'origine externe à l'immeuble (phénomènes naturels) mais aussi, selon un autre critère, seulement en cas de menace grave et imminente ce qui ne semble généralement pas être le cas en matière de recul du trait de côte, phénomène de long terme.

1) Les textes

L'arrêté de péril en matière d'immeuble recouvre deux réalités parfois difficiles à distinguer dans les faits : le pouvoir de police spéciale du maire, défini par les articles L.511-2 et L.511-3 du code général de la construction et les articles L.2212 -2 et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales

Le pouvoir de police spécial : Les articles L.511-2 et L.511-3 du code général de la construction confient au maire une mission de police particulière face au danger représenté par des immeubles menaçant ruine. Ce pouvoir de police du maire se traduit par deux procédures possibles. Dans une situation ordinaire, le maire prend un arrêté de péril enjoignant au propriétaire de réaliser des travaux dans un délai qui ne peut pas être inférieur à un mois. Il peut assortir son arrêté de péril d'une interdiction d'accéder ou résider dans l'immeuble menaçant ruines (L.511-2). Par ailleurs, une procédure d'urgence permet au maire de prononcer un arrêté de « péril imminent ». Après avertissement au propriétaire, il demande au juge des référés du tribunal administratif de nommer un expert qui dresse un état des bâtiments dans un délai de 24 heures et propose des mesures pour mettre fin au danger. Le maire prend alors un arrêté de péril imminent pour garantir la sécurité des lieux, notamment l'évacuation des habitants de l'immeuble (L.511-3).

Le pouvoir de police général : selon l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

[...]

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Le code général des collectivités territoriales précise, à l'article L.2212-4 : « **En cas de danger grave ou imminent**, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. »

2) La pratique et la jurisprudence

Les pouvoirs de police spéciale et de police générale recouvrent des réalités et des champs d'application différents. Selon la jurisprudence administrative, le pouvoir de police spéciale du maire au titre des articles L.511-2 et L.511-3 du code général de la construction s'applique exclusivement dans l'hypothèse où les désordres affectant un immeuble ont une cause interne tenant à des défauts dans la construction ou à sa vétusté ou manque d'entretien. Tout risque ayant une causalité externe (affaissement de terrain, séisme, inondation, etc.) est exclu de l'application de ce pouvoir de police spéciale. Ce principe a été notamment rappelé par le Conseil d'État dans son arrêt du 5 janvier 1979, ville de Lyon.

En revanche dans tous les autres cas, celui où le risque pour l'immeuble provient d'une cause externe, y compris celui de submersion ou d'inondation, c'est le code général des collectivités territoriales qui s'applique. Ces deux articles combinés [L. 2212-2](#) et [L. 2212-4](#) confèrent au maire, ou au préfet en cas de carence du maire, la responsabilité de prendre toutes les mesures imposées par les circonstances. Le texte ne précise pas la nature juridique de l'acte et ne définit pas de procédure particulière : le terme de « péril » ne figure pas dans ces deux articles où il n'est question que de « **mesures de sûreté** » sans plus de précision. Parmi ces mesures de sûreté figurent la possibilité d'une évacuation de l'immeuble et l'interdiction d'y accéder ou d'y résider.

Seule limite : l'acte réglementaire, pris en vertu du pouvoir de police administrative générale, doit être **strictement proportionnel** à la menace, ce contrôle de proportionnalité étant assuré par le juge administratif. Quand la menace pesant sur un immeuble relève à la fois de causes endogène et exogène, l'autorité de police doit faire prévaloir celle des deux qui prévaut dans la décision d'appliquer un pouvoir de police spéciale ou générale. Cependant, la distinction s'efface en cas de danger immédiat ou d'extrême urgence : dans ce cas, le maire peut mettre en œuvre son pouvoir de police général – qui le dispense de procédure spécifique même quand le danger est de nature interne à l'immeuble d'après l'arrêt du CE du 10 octobre 2005 commune de Badinière.

En tout état de cause la formule « arrêté de péril » au sens juridique, ne s'applique pas au cas d'une menace liée à la montée des eaux. Elle ne figure pas dans les textes relatifs au pouvoir de police général du maire qui seuls s'appliquent en la matière. La formule qui est utilisée par le code général des collectivités locales est celle de : « **mesures de sûreté exigées par les circonstances** ».

3) **Le cas d'école de la commune de Biscarrosse** (Landes, Nouvelle Aquitaine)

À/ Immeuble « le Rafale »

Ce dossier a donné lieu à une étrange confusion entre mise en œuvre du pouvoir de police spéciale et de police générale du maire.

Le 21 juin 2019, le maire de Biscarrosse prend un arrêté intitulé « *arrêté de péril imminent* » (termes prévus par son pouvoir de police spéciale) interdisant l'accès de copropriétaires de l'immeuble « le Rafale », situé sur le rivage, en zone dunaire, menacé par la montée des eaux. Par une requête du 22 avril 2021, le syndicat des copropriétaires de cette résidence demande au tribunal administratif de Pau en référé de lever cette interdiction.

Le président du TA de Pau conformément à l'article L 511-3 du code de la construction, avait désigné, par ordonnance du 17 mai 2019, à la demande du maire de Biscarrosse, un expert aux fins de dresser un état de trois immeubles situés en front de mer (le Grand Hôtel de la plage, et deux villas jumelles formant la copropriété). C'est au vu des conclusions de cette expertise que le maire de Biscarrosse a décidé d'interdire l'accès et l'occupation de la villa « le Rafale » par un arrêté du 21 juin 2019, pris sur le fondement des articles L 2212-2 et L-2212-4 du code général des collectivités territoriales (et non sur la base de son pouvoir de police spéciale prévu par le code de la construction).

Statuant en référé le président du TA de Pau a décidé de suspendre, par ordonnance du 18 mai 2021, l'application de l'arrêté du maire de Biscarrosse dans l'attente du jugement au fond.

Pour cela il rappelle les articles L 2212-2 et L 2212-4 du CGCT et estime que les mesures prises

par le maire présentent une atteinte disproportionnée au droit des copropriétaires : « En l'état de l'instruction [...] les seules conclusions de l'expert judiciaire, qui reprennent celles du bureau d'études Alios [...] **ne suffisent pas à caractériser la particulière gravité ou l'imminence du danger** invoqué par le maire pour prendre l'interdiction litigieuse [en application des dispositions de l'article 2212-4 du CGCT]. Par ailleurs, l'arrêté du 21 juin imposant une interdiction d'accès et d'occupation de la villa le Rafale, les requérants sont fondés à prétendre que **cette mesure porte une atteinte grave aux conditions de jouissance de leur immeuble.** »

Il semble que ce dossier est caractéristique de la difficulté à distinguer la procédure de péril (ou péril imminent), définie par le code de la construction dans le cadre d'une menace interne à l'immeuble, et celle des articles L 2212-2 et L-2212-4 du CGCT s'appliquant à une menace externe. En l'occurrence, les deux devaient être étroitement mêlées, le risque résultant à la fois de la vétusté et de l'érosion ou mouvement de la dune. Le maire a donc engagé une procédure sur la base de l'arrêté de péril imminent (code de la construction) demandant au TA d'ordonner une expertise conformément au L 511-3 du code général de la construction. Puis, s'est ravisé en prononçant, **non pas un « arrêté de péril imminent »** sur le fondement de son pouvoir de police spéciale, mais, tout en s'appuyant sur l'expertise issue de cette procédure, **une interdiction d'accès et d'occupation** sur le fondement de son pouvoir de police générale [articles L 2212-2 et L-2212-4 du CGCT].

B/ La terrasse du Grand Hôtel de la plage

Toujours dans des conditions assez confuses, le dossier de la terrasse du Grand Hôtel de la plage est lié à celui de l'immeuble « Le Rafale » dès lors que les décisions d'interdiction le concernant ont été prises sur la base de l'expertise réalisée sur la base de l'ordonnance du 17 mai 2019 du président du TA de Pau, commune au Grand Hôtel et à la copropriété privée dite le Rafale...

En se fondant sur l'article L 2212-4 du CGCT, autrement dit sur le fondement de son pouvoir de police générale, le maire de Biscarrosse a pris un arrêté d'interdiction de l'accès, de l'occupation et de l'utilisation de la terrasse du Grand Hôtel de la plage le 21 juin 2019. La société Pyramide, propriétaire de cet hôtel, a formé un recours gracieux, rejeté par le maire de Biscarrosse le 20 août 2019. Le 7 octobre, cette société a formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision d'interdiction du maire de Biscarrosse.

Le 23 mars 2021, le TA de Pau a donné raison à la société Pyramide et annulé la décision du maire de Biscarrosse du 19 juin 2019. Certes le maire a fondé sa décision sur le rapport d'expertise issu de l'ordonnance du président du TA du 17 mai 2019, mais d'autres rapport aboutissent à des conclusions différentes. Le TA de Pau annule la décision du maire sur le fondement suivant : **« Dans ces conditions, du fait de la probabilité faible d'un risque d'effondrement soudain de la terrasse, l'existence d'un danger grave ou imminent n'est pas établie. Par suite, la société Pyramides est fondée à soutenir que la mesure de police contestée ne revêtait pas un caractère nécessaire. »**

En conclusion, à législation constante, il semble très difficile de s'appuyer sur le pouvoir de police administrative pour traiter de la question du recul du trait de côte. À l'évidence, la notion d'arrêté de péril prévue par le code de la construction ne peut pas s'appliquer dans ce cas dès lors que la menace liée à l'érosion est exogène et ne concerne pas l'état de l'immeuble en soi. Le pouvoir de police générale du maire défini par le CGCT ne trouve pas non plus à s'appliquer dès lors que la mesure d'interdiction doit se fonder sur un **danger grave et imminent**, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse d'un recul de trait de côte, forcément progressif. On peut concevoir une **notification individuelle** du maire non contraignante informant le propriétaire que sa résidence est située dans la zone exposée au recul du trait de côte (horizon des 30 ou 100 ans). En revanche, la jurisprudence semble exclure une mesure contraignante. Même une mesure législative visant à élargir la possibilité pour le maire de prendre des mesures d'évacuation ou interdiction d'accès, **en dehors d'un danger grave et imminent**, au titre de son pouvoir de police générale, se heurterait sans doute au principe constitutionnel du droit de propriété.

Annexe 8. Note du ministère de la justice du 31 août 2023



**Direction des affaires civiles
et du sceau**

SDDE/ Bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement (D3)

Paris, le 31/08/2023

Consultation dans le cadre de la mission confiée à l'Inspection générale de l'administration et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable relative à la définition d'un modèle de financement pour accompagner la recomposition spatiale des territoires littoraux soumis à un recul du trait de côte

Par lettre en date du 7 mars 2023, le ministre de l'intérieur et des Outre-mer, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministre délégué aux Outre-mer et la secrétaire d'Etat à l'écologie ont confié à l'Inspection générale de l'administration et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable une mission relative à la définition d'un modèle de financement pour accompagner la recomposition spatiale des territoires littoraux soumis à un recul du trait de côte.

La mission a interrogé la direction des affaires civiles et du sceau sur la possibilité juridique pour les collectivités ou les établissements publics foncier d'exercer leur droit de préemption ou de procéder à des opérations d'expropriation portant exclusivement sur la nue-propriété du bien.

Dans un tel cadre, elle invite la DACS à se prononcer sur un mécanisme de décote visant à réduire la valeur de rachat de la nue-propriété au regard de la durée de vie restante prévisible du bien.

Elle suggère encore de combiner l'acquisition avec un paiement sous forme de rente viagère.

13, place Vendôme – 75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

1 Règles applicables à la situation d'érosion côtière

1.1 Le principe de l'incorporation au domaine public maritime naturel

L'érosion côtière, ou le recul du trait de côte qui en est la conséquence, a pour effet l'incorporation progressive d'immeubles dans le domaine public maritime.

Il s'agit d'une conséquence juridique de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose que le domaine public maritime naturel s'étire « jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre »¹, et mécanique de la montée des eaux de mer.

Il en résulte qu'un « un propriétaire riverain du rivage ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer. »²

Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition n'entraînait pas de privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte contraire à l'article 2 du même texte³, faute pour la puissance publique d'exercer en la matière sa volonté.

Il s'ensuit que le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel ne saurait prétendre à une indemnisation, sauf à justifier que « l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou la construction de tels ouvrages est à l'origine de cette incorporation »⁴ ou « que le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers »⁵.

Ces hypothèses spécifiques⁶ n'ont pas vocation à remettre en cause le principe selon lequel l'incorporation au domaine public de tout ou partie de la propriété privée s'opère sans indemnité.

Il s'ensuit que sauf hypothèse particulière, la valeur à terme du bien immobilier sujet à une future incorporation au domaine public est nulle.

1.2 L'affaire « Le Signal »

L'affaire de l'immeuble « Le Signal » est emblématique des difficultés nées du régime du domaine public

¹ Disposition faisant suite à l'article 1^{er} du Titre VII du Livre IV de l'Ordonnance d'août 1681 aux termes duquel « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ».

² CE, 22 septembre 2017, n° 700825, SCI APS, n° 6.

³ Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013.

⁴ Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013., n° 7.

⁵ CE, 22 septembre 2017, n° 700825, SCI APS. La notion de « charge spéciale et exorbitante » résulte de la jurisprudence relative aux servitudes d'urbanismes, qui n'ont pas, par principe, de caractère indemnisable. CE, 3 juillet 1998, n° 158592, Bizoutet. Pour une illustration, CE, 29 juin 2016, n° 375020 Sté Château Barrault, dans l'espèce duquel le Conseil d'Etat relève notamment 1) que le classement en zone non constructible fait suite à une modification initiale du POS destinée à favoriser le projet de la société requérante, qui a par conséquent engagé d'importants frais, et 2) qu'elle était la seule personne privée affectée par la décision de classement.

⁶ Et s'agissant de l'hypothèse de la « charge spéciale et exorbitante », « exceptionnelle ».

maritime naturel.

Du fait de l'érosion côtière, un immeuble collectif à usage d'habitation s'était retrouvée en zone rouge inconstructible du plan de prévention des risques d'avancée dunaire et de recul du trait de côte. Les propriétaires avaient sollicité la mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue aux articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement.

Ce dispositif prévoit que la puissance publique peut déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés à un risque naturel menaçant gravement des vies humaines, « sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ».

Or, d'une part, les juridictions administratives ont constaté que l'érosion côtière faisait l'objet d'une bonne connaissance scientifique, qui avait permis la mise en place d'un dispositif de surveillance, d'alerte et d'évacuation des résidents de l'immeuble, lequel excluait que le risque en cause ne menaçât des vies humaines au sens de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement⁷.

D'autre part, le Conseil constitutionnel, saisi sur question préalable de constitutionnalité, que le texte de l'article L. 561-1 du code de l'environnement n'avait pas pour objet « d'instituer un dispositif de solidarité pour tous les propriétaires d'un bien exposés à un risque naturel », de sorte qu'il pouvait traiter différemment le propriétaire d'un bien exposé à un risque d'érosion côtière et le propriétaire d'un bien exposé au risque mentionné dans l'article L. 561-1 du Code de l'environnement⁸.

Il concluait que « si la procédure d'expropriation s'accompagne d'une indemnisation du propriétaire, son objet principal est de priver le propriétaire de son bien. » Il en déduisait que « Dès lors, il ne saurait résulter de l'absence d'application de cette procédure au propriétaire d'un bien soumis à un risque d'érosion côtière une atteinte au droit de propriété. »

En d'autres termes, **l'expropriation ne constitue pas un instrument de garantie du droit de propriété du propriétaire d'un bien soumis à un risque d'érosion côtière**⁹.

Les intérêts des propriétaires de l'immeuble ont été finalement pris en charge par la voie d'une loi de finance rectificative¹⁰, au titre de la solidarité.

1.3 Le dispositif issu de la loi Climat et résilience

La mécanique de l'érosion et la proximité maritime expose les zones littorales aux risques naturels. Ont été distinguées :

- ✓ Le recul des côtes rocheuses et falaises (érosion rocheuse) ;
- ✓ Le recul des côtes basses meubles (érosion et migration dunaire) ;
- ✓ La submersion marine.

⁷ CE, 16 août 2018, n° 398671, Synd. Secondaire Le Signal.

⁸ CC, 6 avril 2018, n° 2018-698 QPC.

⁹ En ce sens également, CAA Bordeaux, 13 décembre 2016, n° 15BX01289 : « le recours à cette procédure est une simple faculté offerte à l'État, dont l'opportunité s'apprécie au regard du coût de la mesure d'acquisition par rapport à la mise en œuvre d'autres moyens de protection, en cas de menace grave pour les vies humaines exclusivement imputable aux éléments naturels ».

¹⁰ Article 64 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020, .

Cependant, en raison de son caractère progressif et de la possibilité d'anticipation qu'il autorise¹¹, le phénomène du recul du trait de côte a été distrait de la catégorie du « risque naturel »¹² pour rejoindre celle de la « contrainte d'urbanisme » à la suite de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience ».

Ainsi la puissance publique se donne-t-elle pour objectif « d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturel »¹³.

A cette fin, elle identifie « les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral (...) en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques (...) et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène ».

Lesdites communes sont tenues d'établir « une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte »¹⁴. Celle-ci délimite :

- 1° La zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans ;
- 2° La zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans.

L'espace compris dans ces zones fait l'objet de servitudes relatives à la construction lesquelles obéissent au régime d'indemnisation restrictif de l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme.

Ainsi, par principe, les zones exposées à horizon de trente ans ne sont pas constructibles sauf adaptation de constructions existantes, extensions démontables et constructions nouvelles nécessaires à des services publics ou activités économiques exigeant la proximité nécessaire de l'eau.

Les zones exposées à horizon compris entre trente et cent ans peuvent faire l'objet de construction nouvelle, mais devront faire l'objet d'une démolition aux frais du propriétaire lorsque la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans.

Par ailleurs, les articles L. 219-1 et suivants du code de l'urbanisme instituent un droit de préemption destiné « à prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens situés dans les zones » exposées. Un dispositif d'indemnisation spécifique est prévu qui tient compte du destin prévisible du bien et sa situation administrative. L'article L. 322-6-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique y renvoie s'agissant des biens situés dans une zone exposée à l'horizon de trente ans.

¹¹ L'article L. 321-13 du code de l'environnement dispose ainsi que : « Afin d'anticiper l'évolution du trait de côte et de prendre en compte les phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion et l'accrétion littorale dans les politiques publiques, l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale. »

¹² L. 562-4-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 22 août 2021 : « Le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut également être modifié. La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan ou à condition que la modification envisagée consiste à abroger les dispositions relatives au recul du trait de côte de ce plan dans une ou plusieurs communes à la suite de l'entrée en vigueur d'un document d'urbanisme intégrant les dispositions relatives au recul du trait de côte en application du paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre I du titre II du livre I du code de l'urbanisme ».

¹³ L. 321-14 du code de l'environnement.

¹⁴ L. 121-22-1 du code de l'urbanisme.

Le principe est celui de la méthode d'indemnisation par comparaison, en fonction de la qualification du bien et de son niveau d'exposition.

A défaut, la comparaison est réalisée en référence à des biens de même qualification, hors la zone exposée au recul du trait de côte, mais avec application d'un abattement « déterminé par application d'une décote calculée en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation de la zone dans laquelle se situe le bien, rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien à compter de cette première délimitation. »

Ces dispositifs sont destinés à faciliter la maîtrise foncière progressive du bien par l'autorité publique, selon la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

2 Difficultés liées à la mise en œuvre de la stratégie de recomposition spatiale

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été initiée en 2012 à la suite du Grenelle de la mer. Deux programmes (2012 – 2015 et 2017 – 2019) ont été adoptés aux fins d'en favoriser la mise en œuvre. Le programme adopté en 2017 repose sur cinq axes :

- ✓ Développer et partager la connaissance sur le trait de côte (Axe A) ;
- ✓ Élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales partagées (Axe B) ;
- ✓ Développer des démarches expérimentales sur les territoires littoraux pour faciliter la recomposition spatiale (Axe C) ;
- ✓ Identifier les modalités d'intervention financière (Axe D) ;
- ✓ Communiquer, sensibiliser et former aux enjeux de la gestion du trait de côte (Axe transversal).

La prise en compte du phénomène de recul du trait de côte s'est inscrite dans logique de recomposition spatiale qui conduit à l'adoption de démarches de relocalisation des activités et des biens¹⁵ sous l'impulsion de la puissance publique¹⁶. Les opérations de relocalisation supposent ainsi l'acquisition de la maîtrise foncière des biens situés dans les zones exposées avant que ceux-ci ne disparaissent du fait de l'incorporation au domaine public maritime. Cependant, le montant considérable des indemnités susceptibles d'être déterminées par le juge de l'expropriation a été identifié comme un obstacle à la bonne fin de la stratégie de recomposition spatiale.

Malgré les dispositions nouvelles du code de l'urbanisme relatives à l'indemnisation, des pistes destinées à réduire le coût d'acquisition sont explorées par la mission IGEDD-IGA.

2.1 L'acquisition de la nue-propriété du bien exposé

L'hypothèse d'une acquisition de la propriété nue par la puissance publique permettrait de réduire le

¹⁵ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte Vers la relocalisation des activités et des biens, p. 15 : « La notion de relocalisation des activités et des biens consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme » ; Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte Programme d'actions 2017-2019, p. 8 : « Pour anticiper l'urgence de demain et maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas naturels littoraux, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages, et d'identifier les mesures transitoires à mettre en œuvre ».

¹⁶ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, op. cit., p 5.

coût d'acquisition tout en permettant au cédant du bien d'en conserver les utilités jusqu'à la prise d'un arrêté de mise en sécurité.

Une telle suggestion apparaît s'appuyer notamment sur les travaux¹⁷ du groupe de recherche VULIGAM (Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération méditerranéenne) qui s'est efforcé de proposer une voie médiane entre l'appropriation gratuite par incorporation au domaine public maritime et expropriation « avec indemnisation maximum ».

« Dans ce but, il est proposé d'opérer une perte progressive de la propriété sur ces biens, par démembrements successifs du droit de propriété :

- sur une première période de trente ans, le propriétaire perdrait d'abord l'abusus de son bien, et serait donc dans l'impossibilité de le revendre ou de le transmettre à ses héritiers ;
- sur une seconde période de trente ans, le propriétaire perdrait ensuite le fructus, il ne lui serait plus possible de louer le bien immobilier, mais il lui serait encore possible de l'habiter à titre de propriétaire-occupant;
- sur la dernière période de trente ans, le propriétaire perdrait finalement l'usage (usus) de son bien. »¹⁸

Il y a lieu de souligner en premier lieu que le droit de propriété est perpétuel. Il dure autant que la chose et qui est l'objet et se transmet avec elle. Il disparaît avec la chose, et renaît si elle vient à renaître. Ainsi, s'agissant d'un étang qui avait été incorporé au domaine public maritime du fait de la disparition d'un cordon littoral, puis avait réapparu du fait de l'évènement contraire, la Cour de cassation a affirmé que « le propriétaire qui a été privé de ses droits par la perte de son immeuble sous le seul effet des forces de la nature, se trouve réintégré dans sa propriété lorsque, de la même manière, l'obstacle qui l'en avait privé a disparu¹⁹ ». L'hypothèse d'une « perte » — fût-elle progressive — du droit de propriété sur un bien qui demeurerait est donc contraire au principe même du droit constitutionnellement protégé. En revanche, le transfert du droit de propriété ou de ses attributs par le propriétaire à la personne publique est possible.

Il s'ensuit par ailleurs, la constitution ou le transfert d'un démembrement du droit de propriété (nue-propriété, usufruit, usage et habitation) est également possible, à tout le moins par la voie amiable. Il est loisible à un propriétaire de convenir avec la personne publique de la constitution d'un usufruit à son profit sur l'immeuble dont celle-ci se serait rendue propriétaire.

En revanche, la conformité à la constitution de la cession ou de la constitution forcée d'un démembrement du droit de propriété apparaît plus incertaine.

2.1.1 L'hypothèse de la cession forcée d'un démembrement de propriété

Il résulte de l'article L. 1 du code de l'expropriation que la privation de propriété peut porter sur « tout ou partie d'immeubles ou de droits réels immobiliers ».

En droit civil²⁰, les démembrements de propriété tels que l'usufruit ou le droit d'usage relèvent de la catégorie des droits réels et apparaissent par conséquent pouvoir faire l'objet d'une expropriation selon

¹⁷ CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), Vuligam – Rapport final, coordonné par M.-L. Lambert, 99 p.

¹⁸ CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), Vuligam – Rapport final, coordonné par M.-L. Lambert, p. 5.

¹⁹ Ass. Plén. 23 juin 1972, n° 70-12.960.

²⁰ La Conseil constitutionnel retient parfois une conception autonome des notions de droit civil.

les règles du droit positif.

La nue-propriété (« propriété nue ») est en droit civil considérée comme la propriété elle-même. Le caractère essentiellement temporaire du démembrement (usufruit ou droit d'usage et d'habitation), qui lui confère vocation²¹ à la restauration de sa plénitude, la rapproche davantage d'un droit de propriété résiduelle²². Il s'ensuit qu'il convient, au regard d'une éventuelle privation résultant de la volonté de la puissance publique, de traiter la nue-propriété comme la propriété elle-même.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas spécifiquement prononcé sur l'hypothèse de l'expropriation de la propriété démembreée²³, cependant, il a apporté d'utiles éléments d'analyse dans une décision relative au droit de préemption des SAFER²⁴.

Le texte originel de l'article L. 143-1 du code rural ne couvrait, s'agissant du champs d'application du droit de préemption, que « les fonds agricoles ou terrains à vocation agricole ». Cette définition restrictive avait stimulé une pratique consistant à procéder à la cession de la propriété démembreée. Pour faire échec à ces tactiques de contournement, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014²⁵ a modifié le texte en prévoyant la double hypothèse de l'exercice du droit de préemption sur l'usufruit ou la nue-propriété d'un fond agricole²⁶.

Le texte avait cependant distingué les conditions selon qu'il s'agissait de préempter l'usufruit ou la nue-propriété. S'agissant de cette dernière :

« Elles ne peuvent préempter la nue-propriété de ces biens que dans les cas où elles en détiennent l'usufruit ou sont en mesure de l'acquérir concomitamment, ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, ou dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens »

Le dispositif a été soumis au Conseil constitutionnel qui a traité, sous l'angle de la protection du droit de propriété résultant de l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, successivement et distinctement l'exercice du droit de préemption sur l'usufruit et sur la nue-propriété.

Il a validé le dispositif relatif à l'usufruit, constat fait les exceptions apportées aux prérogatives des SAFER relatives aux cessions intrafamiliales.

Il a en revanche sanctionné le dispositif relatif à l'exercice du droit de préemption sur la nue-propriété :

Considérant, d'autre part, que l'exercice, par une société d'aménagement foncier et

²¹ L'article 618 du code civil fiat état de « la rentrée du propriétaire dans la jouissance de l'objet qui en est grevé ».

²² En ce sens, l'article 599 du code civil, qui pose que « le propriétaire, ne peut, par son fait, ni de quelque manière que ce soit, nuire aux droits de l'usufruitier ». Le terme de « propriétaire » est également employé dans l'article 592, 600, 603, 605, 607, 609, 611, 612, 614, 616, 618. Seul l'article 595 se réfère au « nu-propriétaire ».

²³ Sans doute parce que l'objectif de l'expropriation est d'acquérir la pleine maîtrise du bien, de sorte que la loi s'attache davantage à régler le régime de l'expropriation de la pleine propriété d'un bien grevé d'usufruit. L'article L. 321-2 alinéa 2 précise en effet que « dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée, le nu-propriétaire et l'usufruitier exerçant leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de les exercer sur la chose. »

²⁴ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014.

²⁵ Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

²⁶ « Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens mentionnés au présent article. »

d'établissement rural, de son droit de préemption sur la nue-propiété est possible soit lorsque cette société détient déjà l'usufruit du bien, soit lorsqu'elle est en mesure de l'acquérir concomitamment, soit lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, soit « dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens » ; que, dans les trois premiers cas, les dispositions contestées encadrent précisément les conditions d'exercice du droit de préemption sur la nue-propiété d'un bien en fixant des conditions qui sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que toutefois, eu égard à l'incidence de la durée de la détention de la nue-propiété sur la valeur de celle-ci et en l'absence de garantie légale faisant obstacle à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural conservent la nue-propiété de biens au-delà du délai de cinq ans prévu par ces dispositions, la faculté donnée à ces sociétés d'exercer leur droit de préemption sur la nue-propiété dans le but de la rétrocéder à l'usufruitier porte aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard des missions qu'ils leurs sont confiées ;

Il y a ainsi lieu de retenir que, s'agissant de l'appropriation forcée²⁷ d'une propriété démembrée, le Conseil constitutionnel instruit une distinction entre l'usufruit et la nue-propiété.

L'équilibre ainsi établi s'évince du régime issu de la loi partiellement censurée, et des motifs adoptés :

➤ **S'agissant du régime :**

- **Le régime que le Conseil constitutionnel laisse subsister** : l'acquisition de la nue-propiété en qualité d'usufruitier, conjointement avec l'usufruit, ou avec une date d'extinction inférieure à deux ans.
- **Le régime que le Conseil constitutionnel a censuré** : l'acquisition de la nue-propiété dans l'hypothèse d'un délai d'extinction de l'usufruit lointain, et une conservation non contrôlée.

Il s'ensuit que le Conseil constitutionnel apparaît défavorable à l'appropriation forcée de la nue-propiété qui aurait pour objet ou effet de laisser subsister la propriété démembrée, considérant qu'il s'agit d'une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

➤ **S'agissant des motifs :**

L'atteinte apparaît résulter, au-delà de l'appropriation forcée, de la durée d'une situation de démembrement qui,

- A une incidence sur la **valeur respective²⁸** de l'usufruit et de la nue-propiété, et plus particulièrement, sur la « valeur » de la nue-propiété acquise et conservée par l'autorité publique titulaire du droit de préemption, et
- N'est pas conforme aux missions de ladite autorité publique.

Autrement dit, « dans la mesure où la valeur de la nue-propiété augmente avec le temps qui passe (et

²⁷ Le droit de préemption relève de la catégorie des « appropriations forcées », comme l'expropriation, qui en est l'expression ultime.

²⁸ Elles sont exprimées de façon arbitraire dans le barème fiscal résultant de l'article 699 du code général des impôts, qui fixe, selon l'âge de l'usufruitier (et la proximité du terme du démembrement), la valeur de chacun des démembrements à une fraction de celle de la pleine propriété du bien.

qui rapproche nécessairement de la réunion avec l'usufruit entre les mains du nu-propiétaire), la faculté que les SAFER conservent la nue-propiété au-delà du délai nécessaire »²⁹ à l'accomplissement de leur mission « porterait une atteinte non justifiée au droit de propriété ».

Autrement dit, la durée de la conservation de la nue-propiété acquise par appropriation forcée doit être justifiée par l'accomplissement de la mission ou de l'opération considérée.

Il ne fait guère de doute que les critères posés s'agissant de l'exercice du droit de préemption devraient être appliqués avec une rigueur au moins équivalente **s'agissant d'une expropriation**.

Par ailleurs, la situation examinée repose sur l'hypothèse d'une opération portant sur une propriété déjà démembrée. Il y a lieu d'examiner l'hypothèse d'une opération du démembrement forcé d'une pleine propriété au regard des principes d'analyse retenus par le Conseil constitutionnel.

2.1.2 L'hypothèse d'un démembrement forcé

En droit positif, le démembrement du droit de propriété résulte de la loi (usufruit du conjoint survivant), de la volonté des parties (usufruit conventionnel) ou de la décision du juge (au titre du règlement de la prestation compensatoire ou de la pension alimentaire en matière de divorce).

S'agissant du démembrement forcé établi au profit de l'époux bénéficiant d'une prestation compensatoire, l'article 274 du code civil dispose que :

« Le juge décide des modalités selon lesquelles s'exécutera la prestation compensatoire en capital parmi les formes suivantes : (...

2° Attribution de biens en propriété ou d'un droit temporaire ou viager d'usage, d'habitation ou d'usufruit, le jugement opérant cession forcée en faveur du créancier. Toutefois, l'accord de l'époux débiteur est exigé pour l'attribution en propriété de biens qu'il a reçus par succession ou donation. »

Le Conseil constitutionnel³⁰, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a validé le dispositif sous la réserve ainsi formulée :

« l'atteinte au droit de propriété qui résulte de l'attribution forcée prévue par le 2° de cet article ne peut être regardée comme une mesure proportionnée au but d'intérêt général poursuivi que si elle constitue une modalité subsidiaire d'exécution de la prestation compensatoire en capital ; (...) par conséquent, elle ne saurait être ordonnée par le juge que dans le cas où, au regard des circonstances de l'espèce, les modalités prévues au 1° n'apparaissent pas suffisantes pour garantir le versement de cette prestation ; (...) sous cette réserve, l'attribution forcée d'un bien à titre de prestation compensatoire ne méconnaît pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; »

Il en résulte que l'atteinte au droit de propriété résultant de l'attribution forcée de la pleine propriété ou d'un droit en jouissance est susceptible de trouver une justification. Cependant, celle-ci repose sur l'existence d'une créance préalable, dont elle constitue une modalité de paiement. Autrement dit, l'attribution forcée en pleine propriété ou en jouissance déroge aux principes généraux du droit civil en

²⁹ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, commentaire aux Cahiers du conseil constitutionnel, p. 8.

³⁰ Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011.

matière d'exécution des créances³¹, mais ne méconnaît pas le droit de propriété.

Il en irait différemment d'une opération de démembrement forcée autonome qui bénéficierait à la puissance publique. L'hypothèse n'ayant pas fait l'objet d'une mesure législative, le Conseil constitutionnel n'a eu l'occasion de se prononcer.

Cependant, des éléments relevés dans la décision relative à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, il y a lieu de dégager un principe d'hostilité.

En effet,

- 1) Le Conseil a relevé au titre des « garanties qui entourent la mise en œuvre du droit de préemption » un 9° qui exclut du droit de préemption « les acquisitions de la nue-propriété d'un bien par ses usufruitiers et celles de l'usufruit d'un bien par ses nu-propriétaires ». **Autrement dit, l'exercice du droit de préemption par la puissance publique ne doit pas paralyser la consolidation du droit de propriété.**
- 2) L'acquisition forcée de la nue-propriété n'a été validée que pour autant qu'elle tendait à la fin du démembrement, ou à tout le moins, qu'elle ne tendait pas à le maintenir.

Dans l'hypothèse qui est celle de la mission IGEDD-IGA, le dispositif opèrerait simultanément constitution forcée de l'usufruit et acquisition forcée de la nue-propriété par l'autorité publique. Une telle opération serait appréciée sous le double prisme constitutionnel de l'atteinte (démembrement) et de la privation (expropriation) de propriété, laquelle doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

A cet égard, le seul objectif de diminuer la charge financière de l'opération pour l'autorité expropriante n'apparaît pas suffisant, d'autant qu'il a pour conséquence logique la diminution de l'indemnisation du propriétaire. Loin de constituer un motif d'intérêt général, il apparaît porter atteinte à la substance même de l'équilibre opéré par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il y a cependant lieu d'examiner les circonstances particulières d'un telle opération s'agissant de biens exposés au recul du trait de côte. En effet, une telle situation rend certaine la disparition du bien (et du droit de propriété dont il est l'assiette), et prévisible la survenue de cet évènement.

2.1.3 L'incidence de la disparition certaine du bien

Comme le souligne le groupe de travail VULIGAM, le recours à l'instrument du démembrement de propriété répond au double objectif de réduire le coût global des opérations de relocalisation et d'éviter que les propriétaires se voient privés sans contrepartie des utilités de leur bien, puis de leur bien lui-même, en application consécutive des règles relatives aux servitudes d'urbanisme et de la domanialité publique.

Pour autant, il y a lieu de s'interroger sur un mécanisme d'appropriation sans maîtrise foncière, principalement destiné à permettre une allocation indemnitaire au propriétaire d'un bien qui est condamné à en perdre les utilités et la substance. Ce cadre d'analyse, qui ne permet pas de rattacher l'opération d'appropriation — mais ses seules conséquences indemnitaires — à l'utilité publique, n'apparaît pas conforme à la protection du droit de propriété, comme au principe constitutionnel de

³¹ Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, p. 8.

bon usage des deniers publics³².

S'agissant, en effet de la protection du droit de propriété, l'article 17 de la ddhc prévoit que nul ne peut être privé de sa propriété, « si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Si le Conseil constitutionnel apprécie largement la nécessité publique³³, encore faut-il que l'opération d'acquisition du bien soit de nature à y répondre. Or, l'utilité du dispositif proposé apparaît davantage résider dans la contrepartie indemnitaire versée au propriétaire exproprié que dans la modification de la situation juridique du bien.

A titre de comparaison, il y a lieu de souligner que, dans le cadre voisin et original de l'expropriation pour risque naturel, le motif impérieux d'intérêt général a pu être déterminé comme « faire en sorte que les personnes menacées dans leur vie par la survenance dudit risque soient contraintes de quitter les lieux sans que pour autant elles aient à subir à cette occasion un préjudice de nature pécuniaire »³⁴.

Cependant, l'indemnisation apparaît ici comme un motif secondaire. La première finalité de l'expropriation répond à une logique de prévention des risques qui ne peut être satisfaite par les instruments classiques de sauvegarde et de protection des populations. C'est pourquoi l'article L. 561-1 du code de l'environnement subordonne la déclaration d'utilité publique à la condition que « les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation ».

A l'inverse, le dispositif proposé, qui laisse le propriétaire exproprié usufruitier du bien, ne paraît pas participer de l'objectif de recomposition spatiale et de relocalisation des activités et des biens, dès lors que, du fait de l'usufruit constitué, les biens et activités n'ont pas vocation à faire l'objet d'une relocalisation.

S'agissant encore du principe de bon usage des deniers publics, le Conseil constitutionnel a pu statuer, s'agissant de l'indemnisation résultant de la suppression du monopole des avoués en ce sens que :

« Le respect <du principe d'absence de rupture d'égalité devant les charges publiques > ainsi que l'exigence de bon emploi des deniers publics ne seraient pas davantage assurés si était allouée à des personnes privées une indemnisation excédant le montant de leur préjudice. »³⁵

Autrement dit, le dispositif consistant à prévoir des chefs d'indemnisation sans lien avec le bien auquel il était porté atteinte³⁶ ou purement éventuels³⁷, était constitutif d'une sur-indemnisation qui, faute de nécessité, aurait indûment bénéficié aux avoués privés de leur office.

De façon analogue, il n'apparaît pas que l'opération consistant à prévoir un dispositif de démembrement/expropriation forcés à la seule fin de permettre l'allocation d'une indemnité qui ne

³² Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

³³ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

³⁴ R. Hostiou, L'expropriation pour risque Naturel, AJDA 2012.1324.

³⁵ Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011.

³⁶ S'agissant du préjudice « de carrière », alors que les avoués titulaire d'offices n'avaient pas vocation à progresser dans une hiérarchie.

³⁷ S'agissant du « préjudice économique » et des « préjudices accessoires toutes causes confondues ».

serait pas due réponde tout à la fois au respect de l'article 17 de la ddhc et au principe du bon usage des deniers publics.

Enfin, le dispositif de l'article L. 219-7 du code de l'urbanisme issu de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 a établi une méthode d'évaluation permettant d'estimer la valeur de l'immeuble en cas d'acquisition forcée³⁸. Elle repose sur un principe de comparaison avec des biens de même qualification et de semblable exposition et prévoit, à défaut, qu'un abattement doit être pratiqué qui repose sur l'application d'une décote fonction du temps courant entre l'identification administrative du risque d'exposition et la disparition prévisible du bien.

Il s'ensuit que, s'agissant tout au moins de la zone d'exposition à trente ans³⁹, le régime de l'acquisition forcée apparaît conforme à l'utilité publique consistant à obtenir la maîtrise foncière précoce des immeubles situés en zone exposée prévue et s'agissant du régime de l'indemnisation au principe du bon usage des deniers publics.

Dès lors, le dispositif actuellement en vigueur, qui concilie la nécessité publique avec la juste et préalable indemnité, apparaît répondre de façon plus adaptée aux exigences constitutionnelles que la mesure envisagée.

2.2 L'hypothèse d'une rente viagère forcée

La mission s'est également interrogée sur la possibilité de prévoir un « viager forcé » dans le cadre d'une acquisition forcée, telle que le droit de préemption ou l'expropriation.

Telle qu'elle est comprise, cette proposition a pour objet de permettre le lissage de prix l'acquisition en différant le paiement du prix de l'acquisition.

La constitution d'une rente viagère obéit aux règles des articles 1968 et suivants du code civil. Elle est définie comme un contrat à titre gratuit ou onéreux dont la contrepartie peut être une somme d'argent, une chose mobilière ou immobilière. Elle oblige le débirentier au paiement des arrérages. Elle peut également revêtir un caractère indemnitaire lorsque le juge, qui jouit d'un pouvoir souverain en la matière, choisit de réparer un dommage par l'allocation d'une rente plutôt que d'une somme en capital.

En l'occurrence, il y a lieu de distinguer selon que la rente viagère constituerait la modalité obligatoire de l'indemnisation de l'expropriation, ou d'une obligation au paiement du prix vente s'agissant de l'exercice du droit de préemption.

2.2.1 L'indemnisation de l'expropriation sous forme de rente viagère forcée

Il résulte de l'article 17 de la ddhc qu'en matière d'expropriation, la prise de possession du bien par l'expropriant doit être subordonnée au paiement **préalable** d'une indemnité⁴⁰. Si le Conseil constitutionnel n'écarte pas la possibilité du paiement d'une provision⁴¹, c'est dans l'hypothèse où un

³⁸ En ce comprise une expropriation, ainsi qu'il résulte de l'article L. 322-6-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³⁹ La zone d'exposition de trente à cent ans n'a pas fait l'objet d'un régime de décote. Le juge est néanmoins tenu de tenir compte de l'exposition au recul du trait de côte.

⁴⁰ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989.

⁴¹ Même décision.

motif impérieux d'intérêt général exigerait une entrée en possession précoce.

La substitution forcée d'une rente au paiement de l'indemnisation aurait pour objet d'écarter en pratique le principe de l'indemnité préalable.

En effet, outre qu'elle diffère la perception de l'indemnité par la personne expropriée, elle ne lui confère qu'un droit de créance, quand l'exigence constitutionnelle porte sur le versement effectif des sommes allouées définitivement, ou par provision.

Une telle mesure apparaît donc contraire aux prévisions de la Constitution.

2.2.1 Le caractère viager de la rente

La même exigence ne pèse pas en matière d'exercice du droit de préemption, qui n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence constitutionnelle en la matière.

Pour autant, la protection des intérêts financiers du propriétaire vendeur de son bien fait l'objet d'un contrôle attentif du juge, s'agissant notamment de l'obligation de consignation de 15% prévue par l'article L. 213-4-1 du code de l'urbanisme. Ce texte, en effet, exige, de la part du titulaire du droit de préemption qui saisit le juge de l'expropriation, la consignation d'une somme représentant 15% de l'évaluation domaniale. L'absence de cette consignation est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique en cas d'échec de la transaction.

La Cour de cassation a récemment⁴² refusé de transmettre une QPC portant sur cette disposition en relevant l'élément suivant :

« La disposition critiquée, qui a pour objet d'éviter un usage abusif ou intempestif du droit de préemption et de limiter les délais subis par le propriétaire qui n'accepte pas le prix auquel son bien est préempté, assure la protection du droit de propriété. »

Cette analyse s'inscrit dans une approche critique de la pratique du droit de préemption urbain par les communes, qui détournent parfois cet instrument de ses objectifs⁴³, en vue d'exercer sur le vendeur une pression pour une vente à moindre coût⁴⁴. Du fait de ses incidences sur le patrimoine du propriétaire vendeur du bien, le dispositif du droit de préemption relève donc de la protection du droit de propriété (article 2 de la ddhc).

Par ailleurs, il résulte de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme que « Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation est appelée à fixer le prix d'un bien dont l'aliénation est envisagée sous forme de vente avec constitution de rente viagère, elle respecte les conditions de paiement proposées par le vendeur mais peut réviser le montant de cette rente et du capital éventuel. » Autrement dit, le choix des conditions du paiement par les parties ne peut, en l'état de la législation, faire l'objet d'un aménagement par le juge. La même règle a été prévue par le législateur à l'article L. 219-7-1 du code de l'urbanisme s'agissant de l'exercice du droit de préemption dans les zones de recul du trait de côte.

⁴² Civ 3^e, QPC, 8 décembre 2022, n° 22-40.015.

⁴³ Conseil d'Etat, section du rapport et des études, section des travaux publics, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », La Documentation française, 1992. Le rapport recommande un montant de consignation de 50%.

⁴⁴ De façon analogue, il résulte de l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme que l'absence de consignation du prix dans les quatre mois qui suivent la décision d'acquiescer libèrent le vendeur.

Le choix du recours à la constitution d'une rente viagère dans le cadre d'une transaction immobilière atteste de la volonté des parties de se soumettre à un aléa. En conséquence, la substitution forcée d'une rente au prix de vente porte atteinte à la liberté contractuelle, qui bénéficie d'une protection constitutionnelle en application de l'article 4 de la ddhc⁴⁵.

Et s'il « est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général » c'est « à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »⁴⁶.

A cet égard, un dispositif qui aurait pour effet 1) d'introduire dans une convention un aléa auquel les parties n'ont pas entendu se soumettre, qui, 2) du fait de l'absence de possibilité de consignation, est de nature à autoriser des détournement en vue de paralyser l'opération ou minorer le prix de vente, et, 3) indirectement, de priver le vendeur de la disposition d'éléments de son patrimoine, par exemple en le privant de la possibilité de procéder à des libéralités (donations), paraît porter une atteinte excessive à la liberté contractuelle et au droit de propriété tels qu'ils sont protégés par les articles 2 et 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Annexe 9. Exemple d'évaluation de la valeur vénale d'un bien menacé par un service des domaines (DDFIP) et ayant vocation à intégrer rapidement le DPM



Direction départementale
des Finances Publiques

le 5 juin 2023

Le Directeur départemental des Finances
publiques de _____
à
Mairie de _____

POUR NOUS JOINDRE

Affaire suivie par _____
courriel _____
tel _____

AVIS DU DOMAINE SUR LA VALEUR VÉNALE

La charte de l'évaluation du Domaine, élaborée avec l'Association des Maires de France, est disponible sur le site collectivites-locales.gouv.fr



Nature du bien : maison, garage et leur terrain

Adresse du bien : _____

Valeur vénale : **145 000 €**

(des précisions sont apportées au paragraphe « détermination de la valeur »)

1/9

2 - DATES

de consultation :	09/05/2023
de la visite	31/05/2023
du dossier complet :	31/05/2023

3 - OPÉRATION IMMOBILIÈRE SOUMISE À L'AVIS DU DOMAINE

3.1. Nature de l'opération

Cession :	<input type="checkbox"/>
Acquisition :	amiable <input type="checkbox"/> par voie de préemption <input checked="" type="checkbox"/> par voie d'expropriation <input type="checkbox"/>
Prise à bail :	<input type="checkbox"/>
Autre opération :	

3.2. Nature de la saisine

Réglementaire :	<input checked="" type="checkbox"/>
Facultative mais répondant aux conditions dérogatoires prévues en annexe 3 de l'instruction du 13 décembre 2016 ¹ :	<input type="checkbox"/>
Autre évaluation facultative (décision du directeur, contexte local...)	<input type="checkbox"/>

3.3. Projet et prix envisagé

Acquisition par voie de préemption d'un bien situé en bord de mer dans la bande des 100 m, zone NR, et hors ZAD de la Côte Ouest.

Montant figurant dans la déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) : 291 650 € hors mobilier.

¹ Voir également page 17 de la Charte de l'évaluation du Domaine

4 - DESCRIPTION DU BIEN

4.1. Situation générale

est une commune rurale et littorale située dans le sud du département d Elle compte 5 717 habitants (2019) pour une superficie de 32,49 km².

Elle fait partie de l'aire d'attraction dont elle est une commune de la couronne. Située à est à 17 km et 40 km

La commune possède un patrimoine naturel remarquable : deux sites Natura 2000 ; trois espaces protégés la réserve naturelle nationale de et neuf zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

4.2. Situation particulière - environnement - accessibilité - voirie et réseau

Les parcelles sont situées en zone naturel, en bord de mer.

4.3. Références cadastrales

L'immeuble sous expertise figure au cadastre sous les références suivantes :

Commune	Parcelle	Adresse/Lieu-dit	Superficie (m ²)
			1 561
			494

4.4. Descriptif (photographies jointes en annexe)

La parcelle AC 276 est le terrain d'assiette de deux bâtiments :

- une maison d'habitation élevée d'un simple rez-de-chaussée composée de : un séjour, une cuisine, quatre chambres, deux salles d'eau, un WC. Surface habitable : 109 m².
Intérieur en très bon état.

Fenêtres cadre bois, cadre PVC face à la mer, idem pour le double vitrage.

Volets en métal. Bardage en PVC sur les murs extérieurs de la maison.

Présence d'un puits et d'un forage en activité, les pompes se trouvent dans le garage.

- un garage de 28 m².

Toitures en tuiles. Doublées de tôles en fibrociment.

Situation remarquable en bord de mer, entre deux plagettes.

Seule une partie de la maison a pu être visitée, l'autre possédant une entrée extérieure avec porte dont il s'est avéré impossible d'ôter la barre la condamnant.

La parcelle AC 277 est envahie par la mer.

5 - SITUATION JURIDIQUE

5.1. Propriété de l'immeuble

5.2. Conditions d'occupation

Libre.

6 - URBANISME

6.1. Règles actuelles

Zone NR du PLU : secteur de la bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage, prévue à l'article L. 121-16 du Code de l'Urbanisme, qui est par principe inconstructible, exception faite des dérogations prévues par ce même code, à savoir les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Zone rouge du PPRI.

6.2. Date de référence et règles applicables

DCM du 24/07/2017.

7 - MÉTHODE(S) D'ÉVALUATION MISE(S) EN ŒUVRE

La valeur vénale est déterminée par la méthode par comparaison qui consiste à fixer la valeur à partir de l'étude objective des mutations de biens similaires ou se rapprochant le plus possible de l'immeuble à évaluer sur le marché immobilier local.

8 - MÉTHODE COMPARATIVE

8.1. Études de marché

8.1.1. Sources internes à la DGFIP et critères de recherche – Termes de comparaison

Transactions dans le secteur proche, section AC

date	parcelle	description	superf. m ²	prix	prix/m ² terrain	observations
1		maison d'habitation	743	279 900 €	376,72 €	maison 70 m ² + cave soit 3 999 €/m ² surf. hab. zone NTCanc
2		« propriété bâtie comprenant 3 chambres, cuisine, salle d'eau, wc et garage	1 017	100 000 €	98,33 €	habitation déclarée : 80 m ² + garage 15 m ² soit 1 250 €/m ² surf. hab. NR et NTCanc
3		parcelle de terre en nature de champ inculte	1 443	8 111 €	5,62 €	vendeur : commune de acquéreur : CAHM zone NR
4		parcelle de terrain de loisirs - électricité et eau par forage	350	16 000 €	45,71 €	acquéreur : commune de zone NR

4/9

date	parcelle	description	superf. m ²	prix	prix/m ² terrain	observations
5		parcelle de terrain de loisirs comprenant un mobil home et un petit sanitaire-fosse septique	681	68 000 €	99,85 €	zone NTCanc déclaré : 18 m ² + 4m ² (remise)
6		diverses parcelles de terre	11 885	20 000 €	1,68 €	acquéreur : EPF zone NER
7		parcelle de terre	638	638 €	1,00 €	acquéreur : commune zone NER
8		terrain	1 173	5 800 €	4,94 €	acquéreur : commune zone NER
9		parcelle de terrain de loisirs avec bungalow y installé	674	15 000 €	22,26 €	acquéreur : commune rétrocédé à l'agglo en 2019 : parcelle décrite comme terrain de loisirs
10		parcelle de terrain avec construction à usage d'habitation et terrasse	1 607	30 000 €	18,67 €	acquéreur : commune maison 21 m ² et terrasse 21 m ² selon cadastre rétrocédé à l'agglo en 2019 : bâti déclaré en mauvais état et destiné à la démolition
11		parcelle de terrain avec construction à usage d'habitation et terrasse +sanitaires à l'extérieur	1 405	30 000 €	21,35 €	acquéreur : commune rétrocédé à l'agglo en 2019 : bâti déclaré en mauvais état et destiné à la démolition
12		terrain	966	5 800 €	6,00 €	acquéreur : commune zone NER <i>AC 52 : 2/5 d'un chemin en copro. non pris en compte en surface</i>
13		terrain	4 616	47 000 €	10,18 €	acquéreur : commune zone NTCanc <i>AC 79 = 12/1000 de chemin, non pris en compte en surface</i>
14		« parcelle de terre en nature de landes »	304	16 000 €	52,63 €	zone NER

Maisons en zone naturelle inondable, sur terrain de loisirs
 Les surfaces utiles indiquées sont les surfaces officiellement déclarées.

Ref. Cadastres	Adresse	Date mutation	Année construct.	Surface terrain	Surface utile	Prix total	Prix/m ² (surf. utile)
		04/02/2020	1996	585	80	100 000 €	1 250 €
		13/11/2020	1999	600	85	141 000 €	1 659 €
		15/09/2020	1999	529	84	141 040 €	1 679 €
		27/07/2021	2004	1042	88	149 000 €	1 693 €

8.2. Analyse et arbitrage du service – Termes de référence et valeur retenue

Montant figurant dans la déclaration d'Intention d'Aliéner : 291 650 € (300 000 € avec le mobilier).
 Soit : 291 650 € / 2 055 m² = 141,92 €/m² terrain.

Le consultant fait part d'une information de la préfecture de relative au déplacement prochain du tracé de la limite du Domaine Public Maritime (DPM). Selon ce tracé les deux parcelles seraient intégrées au DPM.

Situation du futur tracé DPM en violet



La transaction concernée par la DIA, objet de ce dossier, est sans doute effectuée sans connaissance de cette information officielle.

La maison et sa dépendance conservent cependant une valeur, même diminuée par les conséquences du probable recul du tracé du DPM.

Sont repris ci-dessous les termes de comparaison (TC) du premier tableau dont la surface habitable déclarée est connue.

date	parcelle	description	superf. m ²	prix	prix/m ² surface hab.	observations
		maison d'habitation	70	279 900 €	3 999 €	maison 70 m ² + cave zone NTCanc terrain : 743 m ²
		« propriété bâtie comprenant 3 chambres, cuisine, salle d'eau, wc et garage	80	100 000 €	1 250 €	habitation déclarée : 80 m ² + garage 15 m ² NR et NTCanc terrain : 1 017 m ²

date	parcelle	description	superf. m ²	prix	prix/m ² surface hab.	observations
		parcelle de terrain avec construction à usage d'habitation et terrasse	21	30 000 €	1 429 €	acquéreur : commune maison 21 m ² et terrasse 21 m ² selon cadastre rétrocédé à l'agglo en 2019 : bâti déclaré en mauvais état et destiné à la démolition terrain : 1 607m ²

Il est proposé de regrouper ces données avec celles du deuxième tableau (maisons en zone naturelle à'

Moyenne des sept TC : 1 851 €/m² surf. hab. - médiane : 1 659 €/m².

Moyenne sans la valeur haute extrême : 1 493 €/m².

En « bâti terrain intégré », avec une valeur intermédiaire arrêtée à 1 600 /m², la valeur globale du bien pourrait être arbitrée à : 109 m² x 1 600 € = **174 400 €**

Recoupement avec le TC le plus proche géographiquement du bien évalué :

174 400 € / 1 561 m² terrain (= superficie de la parcelle AC 276, celle de la parcelle AC 277, recouverte par la mer, n'étant pas reprise) = 111,72 €/m² terrain

date	parcelle	description	superf. m ²	prix	prix/m ² terrain	observations
2.3		« propriété bâtie comprenant 3 chambres, cuisine, salle d'eau, wc et garage	1 017	100 000 €	98,33 €	habitation déclarée : 80 m ² + garage 15 m ² soit 1 250 €/m² surf. hab. NR et NTCanc

La parcelle AC 256 ne serait pas concernée par la modification du tracé du DPM.

Si l'on retient les valeurs ci-dessus :

- valorisation par la valeur « terrain » : 1 561 m² x 98,33 € = **153 483 €**

- valorisation par la valeur « maison » : 109 m² x 1 250 € = **136 250 €**.

Le TC n° 2 pouvant être considéré comme le plus pertinent, la valeur globale du bien à évaluer est arbitrée à une valeur intermédiaire située entre les deux dernières citées : **145 000 €**.

Il s'agit d'une valeur maximale sur laquelle pèse l'incertitude liée à la modification du tracé du DPM.

9 - DÉTERMINATION DE LA VALEUR VÉNALE

L'évaluation aboutit à la détermination d'une valeur, éventuellement assortie d'une marge d'appréciation, et non d'un prix. Le prix est un montant sur lequel s'accordent deux parties ou qui résulte d'une mise en concurrence, alors que la valeur n'est qu'une probabilité de prix.

La valeur vénale du bien est arbitrée à 145 000 €.

Elle est exprimée hors taxe et hors droits.

Le consultant peut, bien entendu, toujours vendre à un prix plus élevé ou acquérir à un prix plus bas sans nouvelle consultation du pôle d'évaluation domaniale.

Par ailleurs, sous réserve de respecter les principes établis par la jurisprudence, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ont la possibilité de s'affranchir de cette valeur par une délibération ou une décision pour vendre à un prix plus bas ou acquérir à un prix plus élevé.

10 - DURÉE DE VALIDITÉ

Cet avis est valable pour une durée de 12 mois.

Une nouvelle consultation du pôle d'évaluation domaniale serait nécessaire si l'accord* des parties sur la chose et le prix (article 1583 du Code Civil) n'intervenait pas ou si l'opération n'était pas réalisée dans ce délai.

**pour les collectivités territoriales et leurs groupements, la décision du conseil municipal ou communautaire de permettre l'opération équivaut à la réalisation juridique de celle-ci, dans la mesure où l'accord sur le prix et la chose est créateur de droits, même si sa réalisation effective intervient ultérieurement.*

En revanche, si cet accord intervient durant la durée de validité de l'avis, même en cas de signature de l'acte authentique chez le notaire après celle-ci, il est inutile de demander une prorogation du présent avis.

Une nouvelle consultation du pôle d'évaluation domaniale serait également nécessaire si les règles d'urbanisme, notamment celles de constructibilité, ou les conditions du projet étaient appelées à changer au cours de la période de validité du présent avis.

Aucun avis rectificatif ne peut, en effet, être délivré par l'administration pour prendre en compte une modification de ces dernières.

11- OBSERVATIONS

L'évaluation est réalisée sur la base des éléments communiqués par le consultant et en possession du service à la date du présent avis.

Les inexactitudes ou insuffisances éventuelles des renseignements fournis au pôle d'évaluation domaniale sont susceptibles d'avoir un fort impact sur le montant de l'évaluation réalisée, qui ne peut alors être reproché au service par le consultant.

Il n'est pas tenu compte des surcoûts éventuels liés à la recherche d'archéologie préventive, de présence d'amiante, de termites et des risques liés au saturnisme, de plomb ou de pollution des sols.


12 - COMMUNICATION DU PRÉSENT AVIS À DES TIERS ET RESPECT DES RÈGLES DU SECRET PROFESSIONNEL

Les avis du Domaine sont communicables aux tiers dans le respect des règles relatives à l'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) sous réserve du respect du secret des affaires et des règles régissant la protection des données personnelles.

Certaines des informations fondant la présente évaluation sont couvertes par le secret professionnel.

Ainsi, en cas de demande régulière de communication du présent avis formulée par un tiers ou bien de souhait de votre part de communication de celui-ci auprès du public, il vous appartient d'occulter préalablement les données concernées.

Pour le Directeur départemental des Finances publiques et par délégation,
l'inspecteur des Finances publiques

A redacted signature area consisting of three horizontal black bars of varying lengths, completely obscuring the name and any handwritten notes.



Annexe 10. Inventaire des biens menacés à diverses échéances

La lettre de mission demande de « *disposer d'un inventaire fiable aux différentes échéances pertinentes, des biens exposés au recul du trait de côte, qu'il s'agisse des logements, des équipements et infrastructures publiques, de l'immobilier économique* ».

Avec le soutien de la DGALN, la mission a eu recours au Cerema pour établir les projections du trait de côte, recenser et évaluer les biens menacés. Elle tient à remercier la sous-directrice ELM et les équipes du Cerema pour la qualité de la coopération tout au long de ce travail qui n'aurait pas pu être réalisés sans eux.

Pour des motifs exposés ci-après, la mission a également souhaité consulter et associer la communauté scientifique dont l'expertise est mobilisée depuis plusieurs années dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) et dont les membres sont tous membres du CNTC : BRGM, président du RNOTC, M Costa expert conseil de la DGALN. La mission les remercie tous pour leurs éclairages méthodologiques.

L'objectif de cet inventaire, tel qu'il est fixé dans la lettre de mission, est de contribuer à l'établissement d'un « diagnostic approfondi des besoins de financement et des modèles économiques possibles ».

En préalable à l'engagement de ces démarches d'inventaire, la mission souligne les trois limites structurelles de cet exercice :

- le recensement des biens menacés passe en premier lieu par la projection, à échéance donnée, de la localisation du « trait de côte ». Or, si l'érosion est un phénomène certain, sa vitesse n'est pas prédictible (il peut s'accélérer fortement à l'occasion de tempêtes) tandis que la politique retenue en matière d'ouvrages de protection est évidemment structurante (voir paragraphe ci-dessous) ;
- dans ce contexte d'incertitude, la notion de « fiabilité » de l'inventaire s'apprécie comme « la projection la plus probable de la bande côtière menacée », telle qu'elle peut être faite à ce jour à l'échelle nationale, avec les données d'observation disponibles à l'échelle nationale, et avec un choix de « scénario d'anticipation », c'est à dire un choix d'hypothèses scientifiques et politiques ;
- les travaux menés ne sont pas une somme de « cartes locales ». Même s'ils s'appuient sur les mêmes données en matière de relevés et observations du trait de côte, il s'agit d'une modélisation nationale moins fine, et sans connaissance précise de l'état des ouvrages de protection. Les cartes de bande côtière menacée à 30 et 100 ans, établies dans le cadre de cette mission, n'ont pas de portée en matière de planification opérationnelle (PPR ou PLU) ;
- le Cerema a engagé une actualisation des données sur l'observation du trait de côte et de l'indice national de l'érosion côtière (INEC). Ce dernier sera déterminé sur des mailles plus fines d'observation et il intégrera les éventuels phénomènes d'accélération qui auront été observés. Ce nouvel INEC devrait être disponible à horizon de fin 2024 ;
- ces études ne sont pas disponibles dans la temporalité des résultats attendus de la mission, mais celle-ci ne peut qu'encourager leur prise en compte dans une actualisation des « inventaires 2023 » menés dans le cadre de cette commande et de la mise en place du CNTC ;

Enfin, même si cela paraîtra évidemment au lecteur averti, la mission souhaite préciser deux points :

- le recensement des biens menacés ne donne pas la lecture des projets de « recombinaison spatiale » / de « relocalisation » à terme en retro-littoral (cf. développement ultérieur dans le rapport) ;

- cet inventaire ne porte pas sur les biens menacés par des submersions marines Une forte tempête pourra donc, ponctuellement, sur un territoire donné, endommager ou détruire des biens très au-delà de ceux qui auront été recensés, dans le scénario 5 ans ou dans celui à 2050. Sur certains territoires, le risque de submersion marine peut même être prédominant en termes d'imminence par rapport à celui de l'érosion.

1. La méthode d'inventaire retenue

Dans le cadre de la mise à jour du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), une consultation publique a été menée par le Gouvernement sur la base d'une trajectoire d'adaptation au changement climatique (TRACC). Cette trajectoire se fonde sur une élévation de la température moyenne de la planète à +3 °C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle, soit environ +4 °C en moyenne sur la France métropolitaine. Ce scénario correspond à la poursuite des politiques mondiales existantes. En comparaison des scénarios publiés dans le 6ème rapport du GIEC, cette approche se situe entre les scénarios SSP2-4,5 (représente la trajectoire moyenne des émissions futures de gaz à effet de serre) et le SSP3-7.0 (scénario moyen supérieur de l'ensemble des scénarios). Pour ce dernier scénario, la valeur haute d'élévation du niveau moyen des mers est établie par la communauté scientifique internationale à 0,9 m. Cette valeur de près d'un mètre d'élévation du niveau moyen des mers d'ici à la fin du siècle a guidé la mission dans son évaluation des enjeux littoraux menacés.

1.1 Echéances, données d'entrée, valorisation

1.1.1 Echéances retenues pour les inventaires

La mission a demandé au Cerema d'établir des inventaires aux trois échéances : 2028 (biens menacés à « moins de 5 ans »), 2050 et 2100, que l'on peut considérer, à l'identique des cartes locales, comme les échéances à 30 et 100 ans.

1.1.2 Les données d'entrée pour les projections du recul du trait de côte

Le temps d'étude étant contraint, il n'était pas envisageable de créer de nouvelles données à l'échelle de la France entière.

Les projections reposent donc sur un socle d'études et de données déjà produites nationalement par le Cerema :

- la cartographie nationale de la position du trait de côte établie en 2017 ;
- l'indicateur national d'érosion côtière (INEC), publié en 2017 pour la métropole et en 2018 pour les DROM ; cet indicateur traduit le « recul chronique », c'est-à-dire la vitesse de recul en m/an observée en « moyenne historique » sur au moins 50 ans ; cet indicateur est en cours de réactualisation ;
- la cartographie nationale des ouvrages littoraux publiée en 2017, et réactualisée en 2023 pour la métropole : plus de 18 500 ouvrages recensés sur environ 1400 km de côtes. Il est précisé que cette cartographie ne donne pas l'état des ouvrages. Elle n'est pas totalement exhaustive, au sens où elle n'a pas pu comptabiliser tous les ouvrages de protection douce (de type cordon dunaire), et ceux non visibles en photographie aérienne. Un relevé plus précis relève des cartes locales.

1.1.3 Segmentation et valorisation des biens

Les biens recensés portent, comme demandé dans la lettre de mission, sur le spectre le plus large possible, avec les limites de ce que permet l'exploitation des bases de données de l'IGN (BD Topo), de la DGFIP, et du Cerema lui-même (DV3F).

En outre, la segmentation par catégorie a été faite en mettant en exergue des enjeux spécifiques aux territoires littoraux. Ainsi ont été identifiés :

- le nombre total de bâtiments menacés (nota : un bâtiment peut contenir plusieurs logements et un hôtel peut recouvrir plusieurs bâtiments) ;
- pour les logements :
 - les résidences secondaires, principales (occupées par leur propriétaire ou mise à bail), les biens vacants ou autres (résidences de tourisme, non identifié dans l'usage) ;
 - la date de la dernière acquisition/mutation ;
 - leur valorisation à la valeur vénale, sur la base des données de transaction observées (DV3F) et de l'étude des marchés immobiliers littoraux commandée au Cerema par ailleurs.

pour les activités économiques, les campings (surfaces et locaux impactés), hôtels, commerces/restaurants, les bureaux, les autres activités:

 - pour les recensements des biens menacés à 5 ans, le Cerema a tenté de distinguer les installations pérennes en dur de celles qui sont octroyées à titre précaire et démontable, mais il n'a pas toujours été en mesure de le faire ;
 - seuls les locaux de bureaux et les commerces/restaurants ont fait l'objet d'une approche de valorisation ; cette valorisation résulte d'une méthode par approximation, en l'absence de données sur la surface construite de ces locaux).
- en matière d'équipements et de réseaux publics :
 - les équipements publics n'ayant généralement pas de rattachement fiscal, ce recensement s'est fait avec la base de données IGN, sans précision sur la surface construite de ces ouvrages. La fiabilité de ce recensement et la capacité de valorisation sont, à l'échelle nationale, délicates, mais cela concerne un nombre limité de biens à 5 ans et à horizon 2050 ;
 - seuls les kilomètres de réseaux terrestres « principaux » ont été comptabilisés : tronçons de réseau routier national et départemental, de voies ferrées. Les voies communales, chemins de randonnées ne sont pas comptabilisés ;
 - les réseaux souterrains n'ont pas été comptabilisés (eau assainissement, électricité...).

1.2 La définition des hypothèses et des scénarios étudiés

Toutes ces données d'entrée produites en 2017 ont permis un premier recensement des biens menacés par le recul du trait de côte à l'échelle nationale qui a fait date « *recensement des logements menacés à 2100 par l'érosion côtière Cerema 2019* ».

Ses résultats finaux sont très souvent cités, « entre 5 000 et 50 000 logements menacés », en omettant de préciser que cet écart de 1 à 10 relève non pas de facteurs d'imprécision dans la conduite de ce type d'études (ce qui rendrait toute tentative identique assez vaine dans la capacité à éclairer des arbitrages politiques) mais du « scénario » retenu, c'est-à-dire du choix des hypothèses scientifiques et techniques prises en compte.

Forte de cet antécédent, la mission a souhaité, d'une part prendre clairement position en faveur d'un nombre limité de scénarios et d'autre part solliciter l'avis et la participation de la communauté scientifique dans la définition des hypothèses et du scénario permettant de définir « la bande côtière menacée la plus probable » pour les échéances 30 et 100 ans. Dans le délai imparti, et à l'échelle nationale, il s'agissait de choisir des hypothèses de simplification, de la manière la plus partagée possible.

Les hypothèses dimensionnantes pour projeter la position du trait de côte aux échéances de moyen et long terme, sont, en résumé, de trois ordres :

- la prise en compte d'un phénomène climatique exceptionnel (exemple : multiplication des tempêtes pendant l'hiver 2013/2014 sur la côte Aquitaine) conduisant à accélérer brutalement le recul du trait de côte. Cela se traduit dans les études par l'introduction de

ce que les scientifiques appellent un « *L-Max* », c'est-à-dire l'occurrence d'un phénomène exceptionnel faisant reculer le trait cote de la longueur « L » en sus de la vitesse moyenne de recul historique (appelé recul chronique) ;

- la prise en compte de l'élévation du niveau de la mer (calée sur les scénarios de la TRACC). À noter que la mesure sur 50 ans du recul historique du trait de côte a, de fait, intégré l'élévation constatée d'environ 20 cm sur cette période ;
- la présence des ouvrages de protection et leur maintien en état d'usage grâce à un entretien régulier (voire un confortement), ou au contraire leur contournement progressif (effet de bord) qui commence par l'érosion de leur extrémité et leur contournement par les eaux- jusqu'à leur effacement complet.

1.2.1 L'inventaire des biens menacés à moins de 5 ans

La projection du trait de côte en 2028, s'est appuyée sur les hypothèses suivantes :

- application du taux de recul chronique jusqu'en 2028. Seuls les secteurs où un recul a été observé par le passé vont reculer à l'avenir dans ce scénario ;
- prise en compte d'un *L-Max* par une bande forfaitaire de 10 m ;
- les ouvrages littoraux de protection seront considérés comme maintenus et sans défaillance. En conséquence les biens situés directement à l'arrière des ouvrages ne peuvent pas être atteints par le recul du trait de côte.

Un inventaire des enjeux potentiellement exposés ne peut pas être considéré comme déterministe et pointant les biens qui seront effectivement touchés à 5 ans et cela quelle que soit la méthodologie d'étude mise en œuvre pour le définir.

En d'autres termes, il ne peut exister aucune garantie pour qu'un enjeu, pourtant identifié dans cette étude, soit réellement impacté par le recul du trait de côte en 2028. L'inverse est également vrai (enjeu réellement impacté, mais non identifié dans l'étude), même si la probabilité d'atteinte diminue logiquement avec l'éloignement du trait de côte.

Dans ce contexte, le recensement des biens identifiés a été soumis à l'avis des DDTM, pour affiner à l'échelle locale les pré-identifications produites au niveau national.

Enfin, on peut penser que les résultats de l'étude constitueront, de manière globale, une fourchette haute de recensement de biens menacés, puisque que tous les biens identifiés comme susceptibles d'être atteints par le recul ne devraient pas « partir à la mer » dans les 5 ans.

1.2.2 L'inventaire des biens menacés à 30 ans (2050)

C'est sur les hypothèses à retenir à cette échéance pour définir « la zone côtière de vigilance » ou « la bande côtière menacée la plus probable » que les scientifiques ont été le plus sollicités.

- Application du taux de recul chronique jusqu'en 2050.
- L'hypothèse prise est donc que les taux d'évolution observés jusqu'à présent restent cohérents jusqu'en 2050. Cela revient à considérer le même rythme d'évolution du niveau marin que celui observé historiquement et traduit par l'INEC. Les projections actuelles du GIEC restent sur une évolution modérée à cette échéance.
- Prise en compte d'un *L-Max* adapté aux caractéristiques des côtes rencontrées : cette évaluation a été faite avec la consultation des observatoires littoraux sous le pilotage du président du RNOTC.
- Les ouvrages littoraux de protection seront considérés comme maintenus et sans rupture brutale, mais avec des effets de contournement de leurs extrémités.

1.2.3 L'inventaire des biens menacés à 100 ans

L'élévation du niveau marin qui entrainera progressivement l'ennoiement de zones basses (sans

compter l'augmentation de la fréquence des tempêtes et donc des submersions marines) a des impacts autrement plus lourds à l'échéance de 100 ans.

La mission a donc retenu la proposition des scientifiques de cartographier la projection du trait de côte à horizon 2100 en prenant des hypothèses simplifiées :

- l'effacement total de tous les ouvrages littoraux ;
- la prise en compte d'une élévation du niveau marin de +1 m, et sa traduction par l'inondation de toutes les zones terrestres situées sous ce niveau, en condition atmosphériques normales (hors submersion marine).

Ce scénario ne se veut pas, contrairement au précédent, un scénario « réaliste » qui projetterait la situation prédictible du littoral à 2100 : avec l'effacement complet des ouvrages, il met en exergue la sensibilité de certains territoires aux risques cumulés d'érosion marine chronique, d'ennoiement des zones basses, et de débordement estuarien.

2. Les résultats globaux des inventaires

2.1 Environ mille biens exposés au recul du trait de côte à très court terme

Comme il a déjà été exposé ci-dessus, l'érosion marine n'étant pas prédictible, les biens recensés dans cet inventaire n'auront pas tous disparus dans 5 ans mais constituent la « première ligne » la plus menacée à court terme.

Nota : Les données ci-dessous sont livrées à l'unité près, telles qu'elles ressortent de l'inventaire détaillé effectué par le Cerema sur tout le littoral. Des erreurs d'interprétation peuvent toutefois avoir été faites, notamment lors des lectures des photos aériennes.

L'inventaire recense 1046 locaux de toutes sortes (y compris des biens abandonnés) dont :

- 528 logements en résidences principales, secondaires ou vacants ;
- 97 « logements » dont l'usage est *a priori* à vocation de location touristique ou autre usage professionnel ;
- 191 locaux commerciaux principalement liés aux activités de tourisme balnéaire : hôtels, restaurants, commerces, villages de vacances, locaux de campings ;
- 1 seul bâtiment ostréicole (commune de Locmariaquer (56)) ;
- 31 équipements sportifs ou de loisir ;
- 41 bâtiments administratifs et de services :
 - 28 postes de secours de plage ;
 - 1 école à Mayotte ;
 - 12 divers autres équipements, dont 3 liés à la sécurité – militaire manifestement - sur la commune de Dzaoudzi (Mayotte).
- 4 musées (communes de Sainte-Marie-du-Mont (50), Yves (17), Les Portes-en-Ré (17)) et 3 édifices religieux (communes Saint-François et de Baie-Mahault en Guadeloupe, Mtsamboro à Mayotte).

Les 528 logements se répartissent en :

- 167 résidences principales, dont 106 occupées par leur propriétaires (les autres étant louées en résidences principales) ;
- 295 résidences secondaires ;
- 66 logements vacants depuis plus de 2 ans.

La valeur totale des biens valorisables (locaux résidentiels et commerciaux) est estimée à 238 M€

dont environ :

- 167 M€ pour les 528 logements ;
- 34 M€ pour les résidences principales occupées par leurs propriétaires.

Niveau 1	Niveau 2	Nb. de bâtiments identifiés	Estimation valeur vénale des bâtiments (€)	Valeur moyenne des logements (locaux)	Nb. de logements présumés résidences principales	Nb. de logements présumés résidences secondaires	Nb. de logements vacants depuis plus de 2 ans	Nb de logements présumés en RP, RS ou vacants	Estimation valeur vénale des logements RP, RS ou vacants	Autre occupation (logement ou pas)	Nb. de Résidences principales occupées par leur propriétaire	Estimation valeur vénale des RP occupées par leur propriétaire
Administratif et services	Autre administratif et services	9	Non chiffrée									
	Éducation	1	Non chiffrée									
	Poste de secours de plage	28	Non chiffrée									
	Sécurité publique	3	Non chiffrée									
Agricole	Bâtiment ostréicole	1	28 926									
	Autres	21	Non chiffrée									
Commercial	Carrelet / Carbet / Abri de pêcheurs	30	Non chiffrée									
	Mobi-home (hors camping)	4	Non chiffrée									
	Parking / Garage / Autre	5	Non chiffrée		0	0	0			1	0	0
	Autres bâtiments commerciaux	18	1 182 567		0	0	0			1	0	0
Indifférencié	Bâtiment dans camping	8	555 483		0	0	0			1	0	0
	Établissement de plage (démontable)	24	3 614 883		0	0	0			6	0	0
	Établissement de plage (sans info)	51	19 961 377		0	0	0			13	0	0
	Hôtel / Restaurant / Village vacances	90	28 960 180		0	0	0			13	0	0
Religieux	Indifférencié (en dur)	39	Non chiffrée		2	1	1	4		1	2	0
	Indifférencié (léger)	40	Non chiffrée									
Résidentiel	Religieux	3	Non chiffrée									
	Annexe / Dépendance (selon BD topo)	60	Non chiffrée		0	0	0			11	0	0
	Bâtiment avec logement multiple	38	77 126 713	268 374	73	177	23	273	73 266 102	23	42	11 271 708
	Bâtiment avec logement unique	242	83 472 434	343 508	83	107	39	229	78 663 332	23	58	19 923 464
	Extension ou autre	198	467 971		0	0	0			9	0	0
	Résidentiel et commercial	15	19 806 852		9	10	3	22	15 562 526	6	4	2 829 550
	Résidentiel sans information	83	0									
Sportif / Loisirs / Culture	Base nautique / École de surf	21	1 697 602		0	0	0			1	0	0
	Loisir saisonnier	10	1 306 600		0	0	0			1	0	0
	Musée	4	Non chiffrée									
Total Résultat		1046	238 181 588		167	295	66	528	167 491 960	97	106	34 024 722

2.2 À 2050, des espaces urbanisés directement menacés apparaissent d'une faible superficie et un nombre relativement restreint de communes concentre des enjeux importants

2.2.1 Les résultats globaux

Le nombre de locaux menacés est d'environ de 8200 pour les logements et activités

- nombre de logements : environ 5200, pour une valeur totale estimée à 1,1 milliard d'euros ;
- nombre de locaux d'activité (hors équipements publics) : environ 1400 ; dominés à près de 60% par les commerces, hôtels et locaux de camping. La valeur des bureaux et des commerces est estimée à 120 millions.

S'y ajoutent environ 100 locaux d'équipements publics (donnée à consolider)

Les superficies rejoignant le DPM sont évaluées à 761 ha urbanisés et 7200 ha naturels agricoles ou forestier (NAF).

À horizon de 30 ans, dans le scénario étudié, le nombre et la valeur des biens à rejoindre le DPM sous l'effet de l'érosion restent donc relativement « limités », et plus encore la superficie des espaces urbanisés qui disparaissent sous l'érosion.

Ces résultats proviennent du choix de méthode retenu pour cet inventaire : les ouvrages existants de protection contre l'érosion sont entretenus et maintiennent leur rôle à court/moyen terme (30 ans), le temps de concevoir et mettre en œuvre un repli et une recomposition territoriale.

À 30 ans, le choix politique le plus probable nous paraît être celui du scénario étudié. Il pose de manière aigue et à très court terme, la question du bon état des ouvrages, de leur suivi, et de leur financement en investissement pour des confortements, maintenance et entretien courant.

2.2.2 Pour les logements

Les données remarquables sont les suivantes :

- un nombre total de logements se montant à 5200, les 5 départements d'outre-mer comptabilisent à eux seuls 29% des résidences principales menacées, avec des enjeux concentrés, à titre principal, sur les 3 départements de Guadeloupe, Martinique et Guyane ;

- en moyenne, il y a autant de résidences principales et secondaires : 2000 recensées pour chaque catégorie d'usage, soit près de 40% pour chacune, les 23% restants étant des logements vacants depuis plus de deux ans ou classés dans une catégorie « autres » (résidentiels professionnels, vacants moins de deux ans, etc...) ;
- les résidences principales occupées par leurs propriétaires ne représentent qu'à peine un quart (24%) des logements menacés ;
- à noter qu'en métropole, sur les 4000 logements recensés, il y a sensiblement plus de résidences secondaires (RS = 1823, soit 45%) que de résidences principales (nombre de RP = 1418, soit 35%).

logements menacés à 2050	en nombre de logement				
	total	%age /total	métropole	outre mer	%age OM/total
total	5208	100	4018	1190	23%
RP	1995	38%	1418	577	29%
<i>R principales occupées par leur propriétaires</i>	1246	24%	917	339	
<i>R principales de propriétaires bailleurs</i>	749	14%	501	248	
RS	2004	38%	1823	181	9%
vacants et autres	1209	23%	777	432	
<i>dont vacants plus de deux ans</i>	468		299	169	
<i>dont autres</i>	741		478	263	

Source : inventaire Cerema septembre 2023

La valeur totale des logements est estimée à **un peu plus d'1 milliard d'euros et les résidences principales pèsent pour la moitié de cette valeur** (évaluation faite à partir de l'observation des marchés immobiliers littoraux établie par le Cerema au printemps 2023 ; en valeur des transactions 2022)

valeur vénale des logements menacés d'ici 2050	en valeur en millions d'euro		
	total	métropole	outre-mer
total	1 090	934	156
R Principales	525	435	90
<i>R principales occupées par leur propriétaires</i>	400	341	59
<i>R principales de propriétaires bailleurs</i>	125	94	30
R Secondaires	413	391	22
vacants et autres	152	108	44

2.2.3 Pour les activités économiques (hors équipements publics)

Leur nombre et surtout leur valorisation sont bien inférieurs à ceux du parc résidentiel :

- environ 1400 locaux ;
- la valorisation des bureaux et commerces (60% du nombre de locaux) est approchée à 120 M€ (les données disponibles ne permettent pas de valoriser aisément les hôtels de manière statistique, ni les autres activités diverses) ;
- les locaux que l'on peut considérer comme directement liés à l'activité touristique (commerces- qui incluent les restaurants- /hôtels/campings) représentent près de 60% des locaux d'activités menacés.

locaux d'activités menacés d'ici 2050	Total	métropole	outre-mer
nombre total de locaux	1437	1088	349
bureaux	236	177	59
commerces	621	457	164
locaux de camping	91	91	0
hotels	117	80	37
autres activités (à priori privées, pas équipements publics)	372	283	89
valeur bureaux+ commerces en millions Euro	120	100	20

- Un focus intéressant a été fait sur les campings
 - 117 campings sont touchés, dans leur emprise par le recul du TC ;
 - sur les 716 ha d'emprise totale de ces 117 campings : seulement 25 ha sont considérés comme menacés soit 3,5% en moyenne de leur superficie, et seuls 16 campings perdent plus de 10% de leur superficie.

Zoom sur les campings menacés à 2050	Total	métropole	outre-mer
nbre de campings impactés dans leur surface	117	117	0
superficie totale des campings impactés	716 ha		
superficie menacée	25 ha	soit 3,5% en moyenne	
nbre de campings avec + de 10% de surface menacée	16		

Annexe 11. Évaluation Cerema 2100 et focus régional

Résultats à 2100

Le scénario à 2100, dans les hypothèses retenues d'effacement des ouvrages de protection et d'ennoiement des zones basses lors des plus hautes marées par temps calme (donc en dehors de tout phénomène tempétueux avec submersions soudaines et exceptionnelles) donnent des résultats sur les biens menacés d'une toute autre ampleur :

- 450 000 logements menacés, valorisés aujourd'hui à 86 Md€ ;
 - dont 100 000 résidences secondaires ;
 - dont 290 000 résidences principales, et 156 000 d'entre elles occupées par leur propriétaire ;
- 55 000 locaux d'activités ;
 - dont 33 000 bureaux et commerces pour 8 Md€ ;
 - près de 1000 campings (touchés en moyenne à 47% de leur superficie totale) et 1300 hôtels concernés ;
- s'agissant des infrastructures de réseaux terrestres,
 - près de 1800 km de routes dont une centaine de km d'autoroutes et routes nationales ou structurantes, avec des tronçons répartis sur de nombreux départements ;
 - 243 km de voies ferrées : les tronçons apparaissent notamment autour des infrastructures portuaires (Haut de France, Seine-Maritime, Loire-Atlantique) mais aussi sur des voies de dessertes locales le long du littoral (Charente-Maritime, Gironde) ;
- 41 000 ha urbanisés menacés (dont 39 000 en métropole) ;
- 465 000 ha d'espaces naturels agricoles ou forestiers menacés (dont 391 000 en métropole), soit, pour illustrer l'équivalent de la superficie d'un département de taille moyenne de métropole.

Contrairement au scénario 2050 qui se veut « réaliste », le scénario 2100 montre avant tout la sensibilité des territoires au risque de transformation des zones littorales

Les cartes projetées par le Cerema additionnent la poursuite de l'érosion marine au même rythme que celui observé de manière historique et l'ennoiement des zones basses par élévation du niveau marin : elles montrent la nécessité d'une approche par grands territoires, très supra communale, et conjuguant l'analyse des risques littoraux et fluviaux (connexion avec les risques d'inondations estuariennes et fluviales) : zone d'estuaire, façade littorale étendue, ancien polder, etc).

Exemples locaux de territoires particulièrement touchés (Source Cerema – en orange, emprise de la cartographie 2100)



Annexe 12. Focus sur le déploiement des PPR littoraux

Les PPR : des outils de maîtrise de l'urbanisation inégalement déployés :

À la suite de Xynthia, l'État avait publié la circulaire « plans de prévention littoraux (PPRL) prioritaires » du 2 août 2011 laquelle prévoyait la couverture de 303 communes par un PPRL. Dix ans après, seules 73% des communes sont couvertes, les autres (82) ne sont couvertes par aucun PPR traitant de l'aléa de submersion marine ne serait-ce que prescrit.

S'agissant des risques littoraux au sens des PPR, ils peuvent être de type inondation par submersion marine, avancée dunaire, recul du trait de côte et de falaises. Il est notable de constater que les aléas littoraux sont traités dans différents types de plan de prévention des risques naturels (littoraux, inondations, multirisques). Ces aléas peuvent ainsi être traités à titre subsidiaire quand bien même ils étaient prescrits dans l'arrêté initial.

Le tableau suivant présente le nombre de communes couvertes par un PPR prescrit par type d'aléa.

Aléa	Migration dunaire	Submersion marine	Recul du trait de côte
Nombre de communes couvertes par un PPR prescrit	32	424	251

Sur les 424 communes couvertes par un PPR qui traite de la submersion marine, 184 communes ne bénéficient pas d'un PPR qui intègre le recul du trait de côte. À contrario, sur les 251 communes qui sont couvertes par un PPR qui traite du recul du trait de côte, 11 ne le sont pas par un document qui intègre la submersion marine. Ce dernier chiffre illustre la forte imbrication entre recul du trait de côte et submersion marine.

À l'échelle des communes couvertes par un PPR approuvé (245), 192 communes le sont réellement par des dispositions spécifiques au recul du trait de côte après contrôle des documents approuvés.

Annexe 13. Tableau synthèse financements PPA en cours

Phasage opérationnel <i>(Figurent en orange les postes de dépenses qui peuvent être « critiques » pour l'EPC)</i>		Financements déjà existants considérés comme insuffisants								Financements complémentaires				
		AFITF	FPRNM	État P112 (FNADT) et P162 (PITE) + CPER	Opérateurs	Bloc communal - Taxe Gemapi	Bloc communal	Conseils départementaux	Conseils régionaux	Fonds européens FEDER et INTERREG	EPF (TSE)	Banque des territoires /PIA (subventions)	État P135 / PPA	État P362/Plan de relance
Phase 1 : études préalable	Etudes hydro-sédimentaires, impact ouvrages et autres	Oui	Si cumul submersion	Oui mais limité	Non	Oui	Oui	Non	Possible	Possible	Non	Possible	Non	Non
	Concertation/ Animation	Non	Non	Oui mais limité	Non	Non	Oui	Possible	Possible	Possible	Non	Oui		
	Projection de l'aléa recul à plusieurs horizons	Oui	Non	Oui mais limité	Non	Non	Oui	Non	Possible	Possible	Non	Non	Non	Non
Phase 2	Acquisition préventive	Non	Non	Oui mais limité	Non	Non	Pas sans aide	Possible	Possible	Possible	Oui	Oui	Oui	Oui
Phase 2 bis : protection provisoire	Méthodes douces	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Possible	Non	Non	Non	Non
	Ouvrages côtiers	Parfois (réfection)	Oui si cumul submersion	Oui mais limité	Non	Oui	Pas sans aide	Non	Oui	Possible	Non	Non	Non	Non
Phase 3 : (3)	Démolition (désamiantage, coupure réseaux, ...)	Non	Non	Possible	Non	Non	Pas sans aide	Possible	Possible	Possible	Oui	Oui	Oui	Oui

	Renaturation	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Possible	Oui	Oui	Possible	Non	Oui	Non	Non
Phase 3 bis : réimplantation des activités	Acquisition pour réserve foncière	Non	Non	Non	Non	Non	Pas sans aide	Non	Possible	Possible	Oui	Oui	Oui	Oui
	Projet de construction	Non	Non	Non	Non	Non	Pas sans aide	Non	Possible	Possible	Non	Oui	Oui	Oui
Phase continue	Ingénierie AMO aménagement	Non	Non	Oui mais limité	Non	Non	Pas sans aide	Possible	Possible	Possible	Non	Oui	Oui	Oui
	Protection des espaces naturels	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Possible	Oui	Oui	Possible	Non	Non		

PPA Gouville

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - Credits Relance	MTECT - Crédits PPA TDC	DDTM - AFITF	Région	Département	Agence de l'Eau	EPFN	Banque des Territoires	TOTAL	EPCI	Com-munes
			Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Co-financement %
Etudes	1 900 000 €	EPCI	37%	8%	4%	5%	8%	9%	4%	3%	78%	19%	4%
Défense contre l'érosion	2 625 000 €	EPCI	50%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	58%	24%	18%
Concertation/communication	285 000 €	EPCI	70%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	72%	28%	0%
Acquisitions foncières	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - Credits Relance	MTECT - Crédits PPA TDC	DDTM - AFITF	Région	Département	Agence de l'Eau	EPFN	Banque des Territoires	TOTAL	EPCI	Communes
			Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Co-financement %
Renaturations	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Travaux d'espaces ou d'équipements publics	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Aides aux activités	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Transport	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

PPA Lacanau

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	État - PPA 2021-2024	Région	Département	Banque des Territoires	Agence de l'Eau	TOTAL	EPCI	Commune
			Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Autofinancement
Etudes	1 435 000 €	Commune	39%	6%	1%	5%	0%	52%	9%	35%
Défense contre l'érosion	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Concertation	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Acquisitions foncières	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	État - PPA 2021-2024	Région	Département	Banque des Territoires	Agence de l'Eau	TOTAL	EPCI	Commune
			Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Autofinancement
Renaturations	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Travaux d'espaces ou d'équipements publics	9 514 000 €	Commune	47%	7%	5%	0%	5%	64%	9%	29%
Aides aux activités	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL								10 949 000 €		
										Part des études 13% Part des travaux 87% Travaux/études 6,6

PPA Saint-Jean-de-Luz

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - Credits Relance	État - Autres	Région	Département	Agence de l'Eau	EPF	Banque des Territoires	TOTAL	EPCI	Commune	Autres financements à trouver
			Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %
Etudes	1 195 000 €	EPCI + Commune	57%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	70%	27%	3%	0%
Défense contre	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maîtrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - Credits Relance	État - Autres	Région	Département	Agence de l'Eau	EPF	Banque des Territoires	TOTAL	EPCI	Commune	Autres financements à trouver
			Subvention accordée (%)	Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %	Prévision subvention	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %
l'érosion													
Concertation/communication	50 000 €	EPCI	70%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	70%	20%	10%	0%
Acquisitions foncières	100 000 €	EPCI	30%	0%	0%	0%	30%	0%	0%	60%	40%	0%	0%
Renaturations	500 000 €	Commune	50%	0%	30%	0%	0%	0%	0%	80%	0%	20%	0%
Travaux d'espaces ou d'équipements publics	3 250 000 €	EPCI + Commune	48%	7%	0%	6%	0%	0%	0%	61%	25%	14%	0%
Aides aux activités	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Transport	154 740 €	EPCI	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	80%
TOTAL	5 249 740 €												

PPA Seignosse

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - PPA	Région	Département	Agence de l'Eau	EPF	Banque des Territoires	FEDER	TOTAL	EPCI	Com-mune	Autres finance-ments à trouver
			Subven-tion ac-cordée (%)	Subven-tion sou-haitée %	Subven-tion sou-haitée %	Co-finan-cement %	Co-finan-cement %	Co-finan-cement %	Subven-tion sou-haitée %	Prévision subven-tion	Co-finan-cement %	Co-finan-cement %	Co-finan-cement %
Etudes	1 225 000 €	-	27%	20%	1%	29%	0%	4%	0%	80,00%	4%	16%	0%
Défense contre l'érosion	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Concer-tation/com-munica-tion	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Acquisi-tions fon-cières	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Renatu-rations	1 048 000 €	-	35%	30%	15%	0%	0%	0%	0%	80%	0%	20%	0%
Travaux d'es-paces ou d'équipe-ments publics	6 541 000 €	-	14%	5%	4%	2%	0%	2%	10%	28%	0%	12%	60%
Aides aux acti-vités	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Trans-port	0 €	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Typologie d'actions	Coût total de l'action HT	Maitrise d'Ouvrage envisagée	MTECT - PPA	Région	Département	Agence de l'Eau	EPF	Banque des Territoires	FEDER	TOTAL	EPCI	Commune	Autres financements à trouver
			Subvention accordée (%)	Subvention souhaitée %	Subvention souhaitée %	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %	Subvention souhaitée %	Prévision subvention	Co-financement %	Co-financement %	Co-financement %
TOTAL	8 814 000 €												

Annexe 14. Liste croisée des communes PPRL et liste des communes du décret

iddep	idcom	libcom	communes decret	existence PPR	date appro PPR	Submersion Erosion	nbre locaux	nbre logts	nbre locaux activités	nbre logts + locaux activités
971	97125	SAINT-FRANÇOIS	oui	non			260	169	27	196
085	85226	SAINT-HILAIRE-DE-RIEZ	non	oui	2016	sub et ero	247	120	4	124
02A	2A041	BONIFACIO	non	non			196	138	34	172
033	33514	SOULAC-SUR-MER	oui	oui	2004	ero	195	95	8	103
066	66017	LE BARCARES	non	oui	2004	sub	181	92	3	95
006	06159	VILLEFRANCHE-SUR-MER	non	non			174	88	1	89
066	66182	SAINTE-MARIE-LA-MER	non	oui	2004	sub	159	124	9	133
050	50496	SAINT-JEAN-LE-THOMAS	oui	en cours (2017)		sub	150	139	4	143
013	13096	SAINTE-MARIES-DE-LA-MER	non	oui	2017	sub	140	100	30	130
02B	2B313	SAN-NICOLAO	non	non			128	119	6	125
083	83069	HYERES	non	non			117	66	22	88
02B	2B143	LINGUIZZETTA	non	non			115	67	5	72
973	97302	CAYENNE	oui	oui	2001	sub et ero	106	89	10	99
972	97231	TROIS-ILETS	oui	oui	2013	sub et ero	101	41	8	49
083	83070	LE LAVANDOU	non	non			97	55	7	62
02A	2A017	APPIETTO	non	non			88	58	7	65
006	06121	SAINT-JEAN-CAP-FERRAT	non	non			80	21	53	74
971	97113	GOSIER	non	oui	2022	sub	76	35	33	68
085	85127	LONGEVILLE-SUR-MER	non	oui	2015	sub et ero	71	37	3	40
085	85222	SAINT-GILLES-CROIX-DE-VIE	non	oui	2016	sub et ero	69	30	2	32
064	64122	BIARRITZ	oui	non			69	37	2	39
973	97309	REMIRE-MONTJOLY	oui	oui	2001	sub et ero	68	32	3	35
085	85194	LES SABLES-D'OLONNE	non	oui	2016	sub et ero	68	60	7	67
02A	2A269	SARI-SOLENZARA	non	non			67	2	64	66
006	06155	VALLAURIS	non	non			67	28	3	31
006	06123	SAINT-LAURENT-DU-VAR	non	non			59	0	59	59
083	83123	SANARY-SUR-MER	non	non			57	25	4	29
040	40065	CAPBRETON	oui	oui	2021	Sub+ ero	56	27	1	28
976	97606	CHIRONGUI	non	?			54	35	4	39
006	06059	EZE	oui	non			54	48	6	54
056	56162	PLOEMEUR	non	oui	2014	sub	53	29	1	30
033	33193	GRAYAN-ET-L'HOPITAL	non	oui	2001	Ero	52	48	4	52
083	83118	SAINT-RAPHAEL	non	non			51	30	5	35
083	83119	SAINT-TROPEZ	non	non			48	40	5	45
972	97229	SCHCÉLCHER	oui	non			47	36	8	44
083	83068	GRIMAUD	non	non			47	40	5	45
971	97121	POINTE-NOIRE	oui	non			43	14	4	18
013	13208	MARSEILLE-8E-ARRONDISSEMENT	oui	non			43	35	6	41
971	97111	DESHAIES	oui	non			42	29	13	42
971	97112	GRAND-BOURG	non	non			41	33	6	39
972	97206	DIAMANT	non	oui	2013	sub et ero	40	20	19	39
971	97106	BOUILLANTE	oui	non			40	29	8	37
006	06138	THEOULE-SUR-MER	non	non			39	13	22	35
085	85294	LA TRANCHE-SUR-MER	oui	oui	2015	sub et ero	37	29	7	36
083	83137	TOULON	non	non			37	22	3	25
033	33236	LEGE-CAP-FERRET	oui	oui	2019	Sub+ ero ?	37	19	3	22
056	56240	SARZEAU	oui	oui	2014	sub et ero ?	36	21	5	26
972	97227	SAINTE-LUCE	oui	non			35	21	13	34
971	97107	CAPESTERRE-BELLE-EAU	non	non			34	14	6	20
083	83115	SAINTE-MAXIME	non	non			34	31	2	33
971	97117	MOULE	oui	oui	2022	sub	33	24	7	31
085	85114	JARD-SUR-MER	non	oui	2016	sub et ero	32	4	26	30
030	30133	LE GRAU-DU-ROI	non	oui	2020	sub	32	15	4	19
006	06029	CANNES	non	non			32	26	0	26
02B	2B311	SANTA-MARIA-POGGIO	oui	non			31	27	3	30
02A	2A070	CASAGLIONE	non	non			31	24	3	27
971	97108	CAPESTERRE-DE-MARIE-GAL	non	non			30	10	18	28
971	97126	SAINT-LOUIS	non	non			30	22	8	30
006	06032	CAP-D'AIL	non	non			30	21	8	29
17 dépt	59 communes	Total 59 communes					4486	2703	651	3354
		Total France					8252	5208	1437	6645
		% 59 communes / France					54%	52%	45%	50%
		Communes décret /PPLR :	20 dans décret	23 PPRL						
		Communes hors décret et PPRL :	26							

Annexe 15. Produit 2022 de la taxe Gemapi (DGCL)

EPCI	Produit 2022 taxe Gemapi (€)	Potentiel de taxe Gemapi (€)
AURAY QUIBERON TERRE ATLANTIQUE	761 600 €	3 632 600 €
BAYEUX INTERCOM	208 000 €	1 215 240 €
CA BASSIN D'ARCACHON SUD POLE ATLANTIQUE	695 613 €	2 778 280 €
CA CIREST	- €	- €
CA DE LA PRESQU'ILE DE GUERANDE-ATLANTIQUE	- €	- €
CA DE LA REGION DIEPPOISE	306 194 €	1 881 920 €
CA DE LA REGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE	750 000 €	5 204 840 €
CA DE SOPHIA ANTIPOLIS	3 474 272 €	7 288 680 €
CA DU BASSIN D'ARCACHON NORD	142 830 €	2 834 480 €
CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	1 964 671 €	6 162 280 €
CA DU CENTRE LITTORAL	- €	- €
CA DU COTENTIN	1 500 000 €	7 342 880 €
CA DU NORD GRANDE TERRE	585 037 €	2 287 760 €
CA DU PAYS BASQUE	5 000 000 €	12 947 480 €
CA DU PAYS DE L'OR	395 806 €	1 815 560 €
CA DU PAYS NORD MARTINIQUE	- €	3 951 880 €
CA GOLFE DU MORBIHAN-VANNES AGGLOMERATION	1 800 000 €	7 064 120 €
CA GRAND SUD CARAIBE	- €	- €
CA HERAULT MEDITERRANEE	1 780 215 €	3 269 480 €
CA LA RIVIERA DU LEVANT	246 308 €	2 582 200 €
CA LA ROCHELLE	1 500 000 €	7 139 480 €
CA LE GRAND NARBONNE	2 017 781 €	5 336 360 €
CA MONT SAINT-MICHEL NORMANDIE	438 570 €	3 631 440 €
CA MORLAIX-COMMUNAUTE	691 574 €	2 667 080 €
CA NORD BASSE TERRE	- €	- €
CA PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ	1 238 570 €	2 623 200 €
CA ROCHEFORT OCEAN	1 351 397 €	2 594 760 €
CA ROYAN ATLANTIQUE	405 069 €	3 417 880 €
CA ST MALO AGGLOMERATION	567 727 €	3 478 080 €
CC CASTAGNICCIA- CASINCA	130 280 €	504 200 €
CC COTE D'EMERAUDE	- €	- €
CC COUTANCES MER ET BOCAGE	581 584 €	1 999 120 €
CC DE BELLE-ILE EN MER	- €	- €

EPCI	Produit 2022 taxe Gemapi (€)	Potentiel de taxe Gemapi (€)
CC DE LA COSTA VERDE	298 788 €	434 560 €
CC DE L'OUEST GUYANAIS	- €	- €
CC DE MAREMNE ADOUR COTE SUD	742 000 €	2 802 080 €
CC DE MIMIZAN	- €	- €
CC DES ALBERES DE LA COTE VERMEILLE ET DE L'ILLIBERIS	719 959 €	2 267 280 €
CC DES GRANDS LACS	- €	- €
CC DES SAVANES	- €	- €
CC DES VILLES SOEURS	387 239 €	914 240 €
CC DU HAUT PAYS BIGOUDEN	- €	- €
CC DU PAYS BIGOUDEN SUD	657 270 €	1 546 080 €
CC DU PAYS DE DOL ET DE LA BAIE DU MONT ST MICHEL	131 465 €	969 160 €
CC DU PAYS DES ABERS	- €	- €
CC DU PAYS D'IROISE	- €	- €
CC DU SEIGNANX	- €	- €
CC DU SUD	- €	- €
CC DU SUD-ESTUAIRE	505 000 €	1 244 200 €
CC GRANVILLE-TERRE ET MER	300 000 €	1 836 320 €
CC ILE D'OLERON	905 115 €	893 080 €
CC MEDOC ATLANTIQUE	917 125 €	1 089 720 €
CC PONTHEIU-MARQUENTERRE	487 954 €	1 344 360 €
CC PRESQU'ILE DE CROZON-AULNE MARITIME	- €	- €
CC SEULLES TERRE ET MER	193 700 €	701 440 €
CC SUD VENDEE LITTORAL	1 604 088 €	2 254 840 €
CC TERROIR DE CAUX	350 000 €	1 544 640 €
CC VENDÉE GRAND LITTORAL	458 741 €	1 398 360 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES COEUR DE NACRE	197 975 €	971 120 €
COMMUNAUTE LESNEVEN COTE DES LEGENDES	335 000 €	1 125 760 €
CONCARNEAU-CORNOUAILLE AGGLOMERATION	- €	- €
Ile de Bréhat (pas d'EPCI de rattachement)	- €	- €
LAMBALLE TERRE ET MER	629 367 €	2 783 360 €
LANNION-TREGOR COMMUNAUTE	865 166 €	4 142 440 €
LEFF ARMOR COMMUNAUTE	30 083 €	1 253 880 €
METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	10 641 349 €	43 509 760 €
METROPOLE NICE COTE D'AZUR	- €	- €
MONTPELLIER MEDITERRANEE METROPOLE	4 948 245 €	19 910 840 €
SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMERATION	937 299 €	6 252 240 €

EPCI	Produit 2022 taxe Gemapi (€)	Potentiel de taxe Gemapi (€)
SETE AGGLOPOLE MEDITERRANEE	3 408 015 €	5 121 320 €
Total général	59 184 041 €	211 962 360 €

Annexe 16. Finances 2022 des 298 communes (DGCL)

Commune	Département	Dette (€)	Épargne brute (€)
Antibes	Alpes-Maritimes	217 544 262,05	24 753 729,90
Cagnes-sur-Mer	Alpes-Maritimes	21 969 261,18	6 448 854,28
Cannes	Alpes-Maritimes	211 052 522,00	38 837 427,23
Cap-d'Ail	Alpes-Maritimes	356 448,92	440 540,74
Èze	Alpes-Maritimes	26 310,97	1 682,59
Nice	Alpes-Maritimes	510 077 028,11	36 540 292,25
Villeneuve-Loubet	Alpes-Maritimes	13 910 595,42	3 094 586,89
Leucate	Aude	19 317 638,30	1 799 262,60
Arles	Bouches-du-Rhône	109 967 687,67	4 855 237,75
Carry-le-Rouet	Bouches-du-Rhône	-	1 207 587,85
Cassis	Bouches-du-Rhône	13 294 569,25	1 131 183,62
Ensuès-la-Redonne	Bouches-du-Rhône	2 658 635,01	1 613 636,79
Fos-sur-Mer	Bouches-du-Rhône	19 499 846,81	7 133 858,57
La Ciotat	Bouches-du-Rhône	44 039 927,16	10 770 119,45
Marseille	Bouches-du-Rhône	1 753 531 749,96	149 503 597,09
Port-de-Bouc	Bouches-du-Rhône	18 207 698,94	4 632 588,67
Port-Saint-Louis-du-Rhône	Bouches-du-Rhône	6 485 277,33	1 888 234,54
Saintes-Maries-de-la-Mer	Bouches-du-Rhône	1 288 333,42	1 280 817,81
Sausset-les-Pins	Bouches-du-Rhône	6 762 681,47	- 1 140 169,27
Asnelles	Calvados	824 948,66	43 379,16
Bernières-sur-Mer	Calvados	2 219 005,69	409 733,37
Blonville-sur-Mer	Calvados	1 001 188,23	121 393,35
Cabourg	Calvados	7 908 603,55	3 756 959,87
Courseulles-sur-Mer	Calvados	8 098 328,60	4 826 015,14
Saint-Côme-de-Fresné	Calvados	43 540,54	130 326,63
Ver sur mer	Calvados	961 817,57	189 805,63
Villers-sur-Mer	Calvados	6 041 437,75	1 099 098,03
Arces	Charente-Maritime	289 105,77	68 349,29

Commune	Département	Dette (€)	Épargne brute (€)
Dolus-d'Oléron	Charente-Maritime	2 230 622,77	505 845,40
Fouras	Charente-Maritime	7 529 528,82	1 364 834,57
La Brée-les-Bains	Charente-Maritime	466 674,48	270 084,53
La Tremblade	Charente-Maritime	5 138 954,03	1 221 496,19
Le Château-d'Oléron	Charente-Maritime	2 766 113,70	627 763,52
Le Grand-Village-Plage	Charente-Maritime	950 002,39	105 927,05
Les Mathes	Charente-Maritime	403,48	1 055 440,73
Meschers-sur-Gironde	Charente-Maritime	1 099 826,85	501 028,03
Port-des-Barques	Charente-Maritime	2 269 000,87	142 786,07
Royan	Charente-Maritime	55 504 293,83	7 379 409,88
Saint-Denis-d'Oléron	Charente-Maritime	2 562 844,22	444 488,70
Saint-Georges-de-Didonne	Charente-Maritime	2 985 332,60	2 790 079,62
Saint-Georges-d'Oléron	Charente-Maritime	1 216 140,34	805 563,43
Saint-Palais-sur-Mer	Charente-Maritime	5 244 049,51	1 787 135,01
Saint-Pierre-d'Oléron	Charente-Maritime	8 350 882,28	3 419 971,25
Saint-Trojan-les-Bains	Charente-Maritime	2 447 676,95	498 410,99
Talmont-sur-Gironde	Charente-Maritime	6 748,88	- 6 985,56
Vaux-sur-Mer	Charente-Maritime	1 031 254,38	1 635 913,88
Ajaccio	Corse-du-Sud	74 543 259,83	1 475 661,81
Porto-Vecchio	Corse-du-Sud	17 967 690,33	1 306 894,57
Binic-Étables-sur-Mer	Côtes d'Armor	3 125 430,94	2 140 437,53
Erquy	Côtes d'Armor	5 009 810,89	1 396 972,42
Hillion	Côtes d'Armor	4 453 007,33	630 847,97
Île-de-Bréhat	Côtes d'Armor	1 423,00	401 222,49
Lancieux	Côtes d'Armor	1 565 324,97	448 031,53
Langueux	Côtes d'Armor	7 705 979,50	1 850 731,35
Penvénan	Côtes d'Armor	1 901 391,97	579 418,89
Pléneuf-Val-André	Côtes d'Armor	15 649 183,53	1 820 607,26
Plérin	Côtes d'Armor	17 248 003,70	1 828 789,80

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Pleubian	Côtes d'Armor	2 951 346,02	700 098,93
Saint-Brieuc	Côtes d'Armor	38 962 506,99	4 201 592,46
Saint-Cast-le-Guildo	Côtes d'Armor	5 077 764,73	1 626 562,73
Saint-Jacut-de-la-Mer	Côtes d'Armor	488 105,00	495 325,04
Trégastel	Côtes d'Armor	6 925 313,56	822 424,16
Camaret-sur-Mer	Finistère	647 001,48	727 089,21
Concarneau	Finistère	26 795 257,47	4 605 326,95
Fouesnant	Finistère	15 266 345,65	2 717 762,83
Guissény	Finistère	829 130,54	413 896,29
Île-Tudy	Finistère	688 427,76	407 605,15
Loctudy	Finistère	1 061 751,99	1 310 133,29
Penmarch	Finistère	1 548 099,44	1 272 962,50
Ploudalmézeau	Finistère	4 849 136,88	2 067 894,92
Plougasnou	Finistère	2 419 975,36	614 196,73
Plouguerneau	Finistère	9 541 943,73	1 071 821,60
Plounévez-Lochrist	Finistère	1 020 586,55	488 849,50
Roscoff	Finistère	7 176 755,60	806 559,33
Treffiagat	Finistère	1 479 239,92	484 757,74
Le Grau-du-Roi	Gard	39 074 033,64	3 894 755,51
Arcachon	Gironde	25 531 469,57	5 573 890,92
La Teste-de-Buch	Gironde	36 111 964,08	9 516 128,33
Lacanau	Gironde	13 625 837,67	3 632 358,10
Lège-Cap-Ferret	Gironde	14 340 072,17	4 714 887,03
Soulac-sur-Mer	Gironde	12 477 750,03	1 530 280,48
Vendays-Montalivet	Gironde	5 547 183,45	2 929 116,50
Baillif	Guadeloupe	11 358 405,12	1 113 137,19
Bouillante	Guadeloupe	4 773 915,74	2 159,32
Deshaie	Guadeloupe	1 911 495,90	527 987,55
Grand-Bourg	Guadeloupe	3 231 730,18	- 163 678,99
Le Moule	Guadeloupe	11 883 234,76	3 064 632,08

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Pointe-Noire	Guadeloupe	2 463 193,05	- 824 530,77
Port-Louis	Guadeloupe	3 486 775,07	- 29 737,50
Sainte-Anne	Guadeloupe	22 927 404,54	1 569 497,90
Saint-François	Guadeloupe	23 042 866,04	- 2 232 712,93
Terre-de-Haut	Guadeloupe	2 671 262,50	- 71 891,75
Awala-Yalimapo	Guyane	876 100,22	3 816,65
Cayenne	Guyane	41 203 347,58	- 372 661,05
Kourou	Guyane	17 862 727,88	- 2 217 548,20
Macouria	Guyane	1 750 949,42	737 350,46
Mana	Guyane	2 721 474,99	811 700,29
Remire-Montjoly	Guyane	4 805 262,59	2 551 106,35
Aleria	Haute-Corse	3 448 075,53	438 852,35
Biguglia	Haute-Corse	5 154 168,45	296 508,71
Borgo	Haute-Corse	824 016,76	2 336 269,83
Canale-di-Verde	Haute-Corse	43 245,65	18 576,60
Castellare-di-Casinca	Haute-Corse	870,00	217 021,35
Cervione	Haute-Corse	633 800,01	470 839,58
Furiani	Haute-Corse	1 384 068,58	504 505,34
Ghisonaccia	Haute-Corse	3 660 355,53	1 081 567,59
Linguizzetta	Haute-Corse	1 297 283,51	544 709,98
Lucciana	Haute-Corse	6 102 499,61	2 125 087,99
Penta-di-Casinca	Haute-Corse	2 362 543,85	350 042,76
Poggio-Mezzana	Haute-Corse	-	122 193,00
Prunelli-di-Fiumorbo	Haute-Corse	181 249,58	597 257,25
San Giuliano	Haute-Corse	1 230 027,46	164 828,19
San-Nicolao	Haute-Corse	1 783 715,51	531 152,47
Santa-Lucia-di-Moriani	Haute-Corse	-	34 447,83
Santa-Maria-Poggio	Haute-Corse	1 401 225,31	103 560,71
Serra-di-Fiumorbo	Haute-Corse	54 338,06	91 479,38
Solaro	Haute-Corse	102 061,29	- 49 981,72

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Sorbo-Ocagnano	Haute-Corse	-	175 614,94
Taglio-Isolaccio	Haute-Corse	31 494,12	84 361,95
Talasanani	Haute-Corse	248 734,96	145 508,04
Tallone	Haute-Corse	-	- 111 297,73
Valle-di-Campoloro	Haute-Corse	316 508,92	21 352,24
Ventiseri	Haute-Corse	1 097 683,57	7 927,78
Venzolasca	Haute-Corse	-	16 031,86
Ville-di-Pietrabugno	Haute-Corse	729 578,73	518 912,91
Bastia	Haute-Corse	34 873 992,36	4 797 710,10
Vescovato	Haute-Corse	882 337,56	46 098,14
Agde	Hérault	104 564 169,65	10 138 457,90
Frontignan	Hérault	28 960 649,86	3 056 667,26
La Grande-Motte	Hérault	12 538 218,27	4 231 928,04
Marseillan	Hérault	20 102 402,55	1 963 874,06
Mauguio	Hérault	10 897 164,04	3 826 382,74
Palavas-les-Flots	Hérault	11 913 301,10	1 339 555,05
Portiragnes	Hérault	2 797 252,62	903 731,86
Sérignan	Hérault	7 609 898,71	1 084 867,58
Sète	Hérault	83 004 019,63	11 471 908,41
Valras-Plage	Hérault	10 164 449,19	1 654 858,95
Vias	Hérault	12 633 778,16	581 515,31
Villeneuve-lès-Maguelone	Hérault	14 831 262,56	3 177 189,88
Dinard	Ille-et-Vilaine	22 433 559,84	3 422 100,32
Saint-Lunaire	Ille-et-Vilaine	463 819,19	1 130 621,09
Saint-Malo	Ille-et-Vilaine	67 009 056,42	11 861 437,77
Le Port	La Réunion	47 786 550,18	13 220 942,90
Saint-André	La Réunion	66 898 307,96	2 954 712,21
Saint-Joseph	La Réunion	40 581 432,18	3 116 435,24
Saint-Leu	La Réunion	50 589 945,17	3 333 113,40
Saint-Paul	La Réunion	98 709 489,77	14 258 679,50

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Saint-Pierre	La Réunion	64 530 592,77	3 943 192,54
Biscarrosse	Landes	15 297 138,77	2 695 017,82
Capbreton	Landes	9 815 451,38	2 213 000,85
Mimizan	Landes	16 343 380,12	791 668,46
Soorts-Hossegor	Landes	2 363 949,38	144 945,09
Vieux-Boucau-les-Bains	Landes	2 426 753,37	667 371,52
Batz-sur-Mer	Loire-Atlantique	1 856 703,07	1 334 689,54
La Bernerie-en-Retz	Loire-Atlantique	4 240 303,45	2 085 205,23
Le Pouliguen	Loire-Atlantique	6 410 108,17	1 582 582,98
Les Moutiers-en-Retz	Loire-Atlantique	2 871 258,46	523 651,64
Mesquer	Loire-Atlantique	4 312 405,40	752 406,94
Piriac-sur-Mer	Loire-Atlantique	1 745 055,98	903 907,37
Pornic	Loire-Atlantique	11 766 491,31	5 168 908,65
Pornichet	Loire-Atlantique	13 614 841,95	4 958 694,44
Saint-Brevin-les-Pins	Loire-Atlantique	17 955 835,16	2 565 601,96
Saint-Nazaire	Loire-Atlantique	54 328 396,74	17 173 475,28
Agon-Coutainville	Manche	1 175 268,70	885 716,14
Barneville-Carteret	Manche	3 019 908,92	826 136,17
Blainville-sur-Mer	Manche	547 287,90	626 850,81
Bréhal	Manche	7 074 137,12	818 254,33
Bretteville-sur-Ay	Manche	303 496,32	134 752,98
Bricqueville-sur-Mer	Manche	388 355,45	113 539,61
Donville-les-Bains	Manche	5 119 288,86	652 539,94
Gouville-sur-Mer	Manche	1 563 176,05	683 761,30
Hauteville-sur-Mer	Manche	1 063 214,55	237 621,57
Jullouville	Manche	2 635 355,23	414 609,43
La Hague	Manche	2 506 413,19	4 107 527,70
Montmartin-sur-Mer	Manche	1 479 012,67	503 913,34
Pirou	Manche	478 253,36	427 166,03
Port-Bail-sur-Mer	Manche	1 912 656,58	252 519,74

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Saint-Germain-sur-Ay	Manche	384 350,02	353 063,33
Saint-Jean-le-Thomas	Manche	214 939,32	220 857,87
Saint-Pair-sur-Mer	Manche	10 447 264,67	1 730 568,51
Siouville-Hague	Manche	92 824,93	36 748,76
Surtainville	Manche	943 916,90	65 148,30
Basse-Pointe	Martinique	1 885 664,05	32 297,15
Bellefontaine	Martinique	1 659,24	236 747,46
Case-Pilote	Martinique	5 317 382,37	25 409,38
Fort-de-France	Martinique	224 478 454,91	276 896,81
La Trinité	Martinique	8 411 749,28	585 040,22
Le Carbet	Martinique	1 578 388,65	330 257,44
Le Diamant	Martinique	2 901 969,90	1 198 068,28
Le François	Martinique	13 359 894,33	526 495,94
Le Lamentin	Martinique	29 966 061,82	5 093 853,93
Le Lorrain	Martinique	2 840 094,60	436 328,37
Le Prêcheur	Martinique	1 880 176,08	189 447,30
Le Robert	Martinique	12 389 519,57	- 874 983,53
Le Vauclin	Martinique	2 044 463,09	472 554,20
Les Anses-d'Arlet	Martinique	2 890 064,11	- 23 227,05
Les Trois-Îlets	Martinique	1 212 798,12	- 69 653,71
Macouba	Martinique	429 100,15	66 850,59
Rivière-Pilote	Martinique	-	- 265 320,21
Sainte-Anne	Martinique	2 295 476,11	371 054,55
Sainte-Luce	Martinique	2 989 500,37	774 740,27
Sainte-Marie	Martinique	14 971 647,06	1 315 393,42
Saint-Pierre	Martinique	946 622,49	- 302 946,08
Schœlcher	Martinique	12 202 972,92	640 501,37
Acoua	Mayotte	-	38 427,50
Bandraboua	Mayotte	2 265 604,92	575 185,96
Bouéni	Mayotte	-	486 430,70

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Chiconi	Mayotte	220 000,00	1 053 111,35
Chirongui	Mayotte	5 973 226,53	875 881,20
Koungou	Mayotte	6 892 672,95	1 518 404,15
Mtsamboro	Mayotte	1 787 690,20	191 322,85
Sada	Mayotte	84 605,85	218 702,09
Arzon	Morbihan	8 414 212,50	2 019 035,79
Damgan	Morbihan	2 995 128,17	312 973,52
Gâvres	Morbihan	1 130 670,75	234 536,30
Groix	Morbihan	2 002 200,92	847 295,10
Guidel	Morbihan	9 446 295,08	2 303 348,00
Île-aux-Moines	Morbihan	705 942,04	523 755,23
Larmor-Plage	Morbihan	11 399 706,53	1 950 273,88
Le Palais	Morbihan	3 189 921,70	940 811,13
Le Tour-du-Parc	Morbihan	1 137 436,40	364 544,39
Ploemeur	Morbihan	16 200 344,63	2 703 578,38
Quiberon	Morbihan	3 671 895,59	2 323 245,53
Saint-Pierre-Quiberon	Morbihan	2 153 896,96	450 482,60
Sarzeau	Morbihan	6 430 398,04	5 028 073,58
Bray-Dunes	Nord	3 577 274,32	627 639,64
Ambleteuse	Pas-de-Calais	1 714 742,91	235 256,60
Audresselles	Pas-de-Calais	-	76 983,12
Berck	Pas-de-Calais	16 896 827,73	2 271 544,01
Camiers	Pas-de-Calais	3 642 247,33	246 020,30
Cucq	Pas-de-Calais	5 166 640,97	992 036,40
Le Touquet-Paris-Plage	Pas-de-Calais	17 176 622,33	5 240 750,70
Merlimont	Pas-de-Calais	5 436 642,64	1 007 813,22
Neufchâtel-Hardelot	Pas-de-Calais	11 432 012,74	1 826 295,97
Oye-Plage	Pas-de-Calais	5 584 116,19	804 455,38
Tardinghen	Pas-de-Calais	-	21 935,52
Wimereux	Pas-de-Calais	8 769 708,51	1 953 666,76

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Wissant	Pas-de-Calais	1 286 503,03	211 063,86
Anglet	Pyrénées-Atlantiques	35 827 835,17	7 451 830,79
Biarritz	Pyrénées-Atlantiques	36 952 309,68	7 624 879,71
Bidart	Pyrénées-Atlantiques	8 045 976,38	2 489 299,82
Ciboure	Pyrénées-Atlantiques	4 946 107,95	1 404 753,34
Guéthary	Pyrénées-Atlantiques	4 031 206,40	682 049,25
Hendaye	Pyrénées-Atlantiques	14 524 286,32	2 989 968,91
Saint-Jean-de-Luz	Pyrénées-Atlantiques	16 632 377,03	2 646 861,72
Urrugne	Pyrénées-Atlantiques	2 270 120,40	1 839 595,61
Argelès-sur-Mer	Pyrénées-Orientales	19 575 780,48	4 884 418,75
Canet-en-Roussillon	Pyrénées-Orientales	13 923 244,24	2 014 325,40
Collioure	Pyrénées-Orientales	3 993 804,45	440 655,84
Le Barcarès	Pyrénées-Orientales	24 380 092,26	2 635 727,88
Saint-Cyprien	Pyrénées-Orientales	33 778 113,89	4 551 709,33
Sainte-Marie-la-Mer	Pyrénées-Orientales	3 246 168,83	621 142,25
Torreilles	Pyrénées-Orientales	2 616 984,14	350 101,01
Criel-sur-Mer	Seine-Maritime	3 039 039,36	526 315,68
Dieppe	Seine-Maritime	51 952 577,20	3 682 150,81
Quiberville	Seine-Maritime	1 004 952,57	153 331,84
Sainte-Marguerite-sur-Mer	Seine-Maritime	273 017,76	111 904,75
Ault	Somme	163 777,96	828 512,05
Cayeux-sur-Mer	Somme	2 501 550,35	1 047 196,37
Fort-Mahon-Plage	Somme	1 424 260,90	1 470 717,53
Le Crotoy	Somme	3 361 927,40	1 465 331,46
Mers-les-Bains	Somme	4 440 508,40	1 535 371,24
Quend	Somme	944 914,03	1 189 704,03
Saint-Valery-sur-Somme	Somme	1 984 058,63	1 329 811,36
Bandol	Var	7 096 168,67	2 981 080,55
Bormes-les-Mimosas	Var	10 134 485,86	1 454 238,45

Commune	Département	Dettes (€)	Épargne brute (€)
Carqueiranne	Var	20 218 163,47	1 368 765,59
Cavalaire-sur-Mer	Var	14 695 119,66	2 082 648,44
Cogolin	Var	13 912 394,85	1 563 935,81
Fréjus	Var	128 449 466,80	966 567,48
Gassin	Var	1 941 390,11	209 195,27
Grimaud	Var	4 472 362,08	2 428 062,87
Hyères	Var	24 973 326,08	10 343 933,68
La Croix-Valmer	Var	15 183 324,48	3 376 312,02
La Londe-les-Maures	Var	9 972 070,29	- 280 721,28
La Seyne-sur-Mer	Var	134 402 037,17	7 234 925,02
Le Lavandou	Var	11 900 641,20	2 687 976,82
Le Pradet	Var	8 730 454,92	1 802 526,19
Ramatuelle	Var	9 691 388,21	1 722 868,10
Rayol-Canadel-sur-Mer	Var	2 092 671,72	811 927,00
Roquebrune-sur-Argens	Var	45 368 276,32	3 764 210,01
Saint-Cyr-sur-Mer	Var	15 690 898,14	3 784 533,10
Sainte-Maxime	Var	14 952 304,54	4 178 647,90
Saint-Raphaël	Var	76 632 490,22	4 044 416,60
Saint-Tropez	Var	47 191 961,29	3 002 684,84
Sanary-sur-Mer	Var	46 080 796,61	4 606 337,58
Six-Fours-les-Plages	Var	47 954 681,22	7 758 469,47
Toulon	Var	75 409 669,60	27 958 731,31
Barbâtre	Vendée	1 980 984,56	608 322,42
La Guérinière	Vendée	1 336 483,94	532 768,64
La Tranche-sur-Mer	Vendée	14 273 842,95	1 869 733,62
L'Épine	Vendée	1 447 514,87	466 943,09
Les Sables-d'Olonne	Vendée	56 760 021,02	12 813 794,38
L'Île-d'Yeu	Vendée	9 275 266,89	2 444 944,81
Longeville-sur-Mer	Vendée	4 381 493,33	1 472 713,11

Commune	Département	Dette (€)	Épargne brute (€)
Noirmoutier-en-l'Île	Vendée	6 210 378,26	1 752 453,38
Saint-Gilles-Croix-de-Vie	Vendée	21 013 462,76	3 391 127,70
Saint-Hilaire-de-Riez	Vendée	13 394 879,31	4 631 914,33

Annexe 17. Synthèse des réponses aux questionnaires aux préfets de départements

Les enseignements tirés des réponses des services déconcentrés sur la gestion du recul du trait de côte mettent en lumière des réalités diverses et des défis significatifs partagés :

1. Hétérogénéité Régionale : Les réponses mettent en lumière une grande disparité entre les territoires en matière de gestion du recul du trait de côte. Certains départements, comme la Loire-Atlantique ou La Réunion, ont déjà mis en place des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) et des mesures de protection, tandis que d'autres, comme les Alpes-Maritimes ou la Corse-du-Sud, en sont encore à les mettre en place.

2. Impact Économique : Les réponses soulignent l'impact économique significatif du recul du trait de côte. Par exemple, dans les Alpes-Maritimes, la réduction des plages exploitables menace le secteur touristique balnéaire, tandis qu'en Loire-Atlantique, les activités de loisirs et le tourisme côtier sont directement touchés. Ces secteurs économiques sont confrontés à des pertes financières potentiellement importantes même si elles ne sont pas chiffrées.

3. Nécessité de la Réglementation : Les PPRL et autres dispositifs réglementaires jouent un rôle clé dans la gestion du recul du trait de côte. Les régions qui ont mis en place des PPRL ont un cadre juridique pour prendre des mesures de protection, tandis que celles sans PPRL doivent souvent recourir à d'autres dispositions légales, comme l'article R 111-2 du code de l'urbanisme, pour gérer l'urbanisation dans les zones à risque.

4. Diversité des Solutions : Les réponses montrent également une diversité de solutions pour faire face au recul du trait de côte, allant des mesures de protection, telles que les ouvrages de défense, aux actions de sensibilisation et à la relocalisation potentielle comme à Damgan dans le Morbihan. Par exemple, certaines régions privilégient la relocalisation comme solution dans l'absolu (car non mise en œuvre), tandis que d'autres se concentrent davantage sur la protection des infrastructures existantes.

5. Besoin d'Ingénierie et de Coordination : Il est clair que de nombreuses collectivités locales, en particulier les plus petites, manquent de capacités d'ingénierie pour aborder des problématiques aussi complexes que la recomposition spatiale. L'assistance externe notamment par le Cerema, la formation des collectivités via le CNFPT et le renforcement de l'ingénierie locale sont nécessaires pour élaborer des stratégies efficaces.

6. Réticence à la Relocalisation : Les réponses indiquent également une réticence des populations et des acteurs locaux à accepter la relocalisation comme solution à l'érosion côtière. Cela nécessite une meilleure sensibilisation et communication sur ces enjeux pour faciliter la prise de décision.

En conclusion, la gestion du recul du trait de côte en France est perçue comme un défi complexe et varié localement, avec des impacts économiques importants. Les régions avancent à des rythmes différents dans la mise en place de réglementations et de mesures de protection. Les leçons tirées de ces cas concrets soulignent la nécessité d'une approche coordonnée, de ressources en ingénierie renforcées et d'une sensibilisation accrue pour faire face à ce défi croissant du recul du trait de côte.

Annexe 18. Réponse aux questions de l'IGEDD relatives à la constatation des limites du DPM

1. Principes de la constatation des limites du DPM

L'actualisation des limites des rivages de la mer et des lais et relais de la mer consiste en la constatation objective desdites limites à l'instant où elle intervient.

Une décision portant constatation des limites du domaine public maritime naturel (DPMn) a donc pour objet la constatation d'une situation de fait, susceptible de changements ultérieurs, tel que l'a rappelé à plusieurs reprises le juge de cassation (*CE 6 févr. 1976, Secr. d'État aux transports c/ SCI Villa Miramar: préc. note 4 ; CE 18 juin 1976, Ménard et Mme Pujol: Lebon 322, concl. Genevois.*)

En effet, conformément à leur réalité physique, les limites du DPM ne sont pas fixes. Toute modification des facteurs naturels entraînant des transformations du littoral entraîne une modification desdites limites et nécessite une nouvelle constatation des limites du DPM, lorsqu'il en existe une précédente qui n'est plus conforme à la réalité du terrain (notamment en cas de gain des plus hauts flots de la mer au-delà des limites hautes du DPM).

Comme indiqué *supra*, cette constatation relève de critères objectifs et observables.

Ainsi, l'article L.2111-5 du CG3P dispose que : "*Les limites du rivage sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques*".

Les procédés scientifiques mentionnés sont listés à l'article R.2111-5 du CG3P aux termes duquel : "*Les procédés scientifiques auxquels il est recouru pour la constatation sont les traitements de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques, bathymétriques, photographiques, géographiques, satellitaires ou historiques*".

Cette constatation des limites du DPM a un caractère purement déclaratif et reconnaîtif. Elle constate l'existence et les conséquences de phénomènes naturels actuels ou passés, du moment qu'ils ne présentent pas un caractère exceptionnel, mais ne saurait étendre l'assiette du domaine public au-delà des limites résultant de ces phénomènes.

Au regard de ces éléments, la procédure de constatation des limites du DPMn ne peut donc pas servir en elle-même à anticiper le phénomène d'érosion notamment en ce qu'il ne peut être constaté que ce qui a été et est actuellement observé de façon factuelle et scientifique.

2. Modalités de la constatation des limites du DPM

S'agissant de la procédure utilisée aux fins de constatation, nous enjoignons les services déconcentrés à recourir à la combinaison de plusieurs méthodes afin de fiabiliser la procédure de constatation des limites du DPM.

Au regard du caractère inaliénable mais surtout imprescriptible du DPMn, mais aussi des évolutions législatives précédentes sur la consistance dudit domaine public, le recours aux données historiques en complément des observations sur les lieux et/ou autres procédés scientifiques est très fortement recommandé si ce n'est indispensable.

En effet, aux termes de l'article L.2111-4 du CG3P, font notamment partie du DPM les lais (*terres nouvelles constituées par des alluvions que la mer dépose sur le littoral et que le plus haut flot ne recouvre plus*) et relais de la mer (*terrains que la mer découvre en se retirant et que ne submergent plus les hautes eaux pouvant*) faisant partie du domaine privé de l'État au 1^{er} décembre 1963 ou

constitués à compter du 1^{er} décembre 1963 (ou 3 janvier 1986 pour les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion), ainsi que tout terrain soustrait artificiellement à l'action des flots, sous réserve de dispositions contraires issues d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés.

En outre, aux termes de l'article L. 3111-2 du même code : « *Le domaine public maritime et le domaine public fluvial sont inaliénables sous réserve des droits et des concessions régulièrement accordées avant l'édit de Moulins de février 1566 et des ventes légalement consommées de biens nationaux.* »

Aussi, du fait du caractère imprescriptible du DPM, sauf exception expressément prévue, tout ce qui est incorporé au DPM ou gagné sur la mer reste du DPM. Ainsi, un relais de la mer qui consisterait en une parcelle initialement privée recouverte après le 1^{er} décembre 1963 par les plus hauts flots de la mer et puis de nouveau non couverte par lesdits flots reste du DPMn.

Le recours aux données historiques est donc primordial pour prendre en compte ces éventuelles situations mais ne peuvent être utilisées seules sous peine de ne pas permettre une constatation fidèle des limites du DPM au jour où cette constatation est effectuée.

Cette constatation ne peut être tronquée. Si l'emprise sur laquelle la procédure est effectuée comporte des lais et relais appartenant ou susceptibles d'appartenir au DPMn du fait de la loi, ils doivent être qualifiés comme tels dans le dossier constitué à cette fin.

Des propriétaires riverains du DPM peuvent donc se retrouver privés de toute ou partie de leur propriété privée suite à cette constatation, du fait que la parcelle concernée est reconnue comme atteinte par les plus hauts flots de la mer en dehors de circonstances météorologiques exceptionnelles qu'il s'agisse de submersion ou d'érosion.

Ainsi, si la constatation des limites du DPMn ne peut pas servir, au vu de son objet, à anticiper les phénomènes d'érosion, elle peut néanmoins constituer un outil d'accompagnement à certains plans de prévention, notamment lorsqu'elle pourrait en constituer un préalable nécessaire.

3. Sur l'absence de délimitation du DPM ou son défaut d'actualisation

La majorité du DPMn n'est pas clairement délimité et certaines des délimitations existantes revêtent un caractère ancien.

D'une part, cela est dû au fait que l'État a eu à délimiter certains pans de son domaine à la faveur de modifications législatives, comme par exemple la loi du 28 novembre 1963, mais que le besoin s'est moins fait ressentir depuis 2004.

D'autre part, et à ce jour, il s'agit d'une procédure facultative (sauf demande d'un propriétaire riverain du DPMn) et menée uniquement lorsqu'il y a un enjeu (délimitation ZPG avant transfert, propriétés privées riveraines etc...) en raison de la lourdeur de cette procédure (enquête publique, déplacements sur les lieux et recours à des procédés scientifiques, etc...), du coût matériel et humain de la procédure de constatation et du risque contentieux notamment lié à l'incorporation de parcelles privées au domaine public maritime du fait de la montée des eaux.

Certaines DEAL et préfectures sont également réticentes au regard de la poursuite des contraventions de grande voirie. En cas de contentieux lié à l'occupation illégale du domaine public maritime, bien qu'elle ne lie pas le juge, l'existence d'une constatation des limites du domaine public maritime ancienne et non actualisée conduit les services déconcentrés à multiplier les diligences pour prouver l'appartenance de la parcelle litigieuse au DPM.

L'éventualité de rendre obligatoire la constatation des limites du DPMn doit donc être analysée tant au regard de la rigidité que cela occasionnerait qu'à l'aune des moyens financiers, logistiques et humains que cela supposerait.

Des départements, tels que la Guyane, ont déjà fait état de l'impossibilité de procéder à une constatation d'une telle ampleur (un seul agent pour plus de 3 000 km de côte, recours à des données satellitaires mobilisant une part importante du budget alloué, difficultés de mise en œuvre des moyens scientifiques au regard des conditions météorologiques au jour où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles soit souvent au solstice, etc...).

4. Sur la notion de phénomènes météorologiques exceptionnels

S'agissant de la notion de phénomènes météorologiques exceptionnels, elle s'apprécie au cas par cas mais la jurisprudence relève plusieurs critères pour la caractériser :

- elle s'apprécie au cas par cas et son appréciation en l'espèce relève du pouvoir souverain du juge du fonds l'appréciation de cette notion (*CE 26 janv. 1994, Funel, req. no 125746, Lebon 34, concl. J. Arrighi de Casanova ; RFDA 1995. 675, concl. J. Arrighi de Casanova . – CE 20 mai 2011, Cne du Lavandou et Biver, req. no 328338, Lebon T. 922 ; AJDA 2011. 1052, obs. Y. Jégouzo ; AJDA 2011. 1730, note G. Eveillard ; RJEP 2011. 51, note G. Bachelier*) ;
- le juge retient le caractère répétitif du phénomène.

Il a ainsi été jugé que des terrains qui sont submergés seulement lors de tempêtes violentes mais non exceptionnelles appartiennent au domaine public (*CE 30 juin 1982, Sté civile du Platin de la Jeune Prise, req. no 16177, Lebon T. 617*).

Ainsi, un phénomène météorologique qui serait qualifié à ce jour d'exceptionnel pourrait, à l'avenir, ne plus être qualifié comme tel du fait de la modification de la fréquence où il serait observé ou de la fréquence des conséquences observés dudit phénomène.

Les services déconcentrés disposent d'outils régulièrement mis à jour (fascicule de formation, journées des gestionnaires, plateformes ADOCWEB et OSMOSE...) pour les aider.

Annexe 19. Risques d'érosion littorale dans les territoires ultramarins : constat et enseignements.

Le sujet du recul du trait de côte en Outre-Mer ou de l'érosion marine se présente dans des conditions qui sont bien différentes de la métropole et appellent un traitement à part pour douze raisons :

- l'omniprésence du littoral et de ses enjeux dès lors que la plupart des communes de l'Outre-mer ont un accès côtier ;
- l'extrême diversité des situations, par exemple entre la Guadeloupe ou Saint-Pierre et Miquelon ou la Martinique, fortement touchés par l'érosion à l'horizon de 2050 et la Réunion qui l'est aussi, mais dans une mesure nettement moindre pour des raisons géologiques ;
- l'urgence de certaines situations locales qui appellent dans les années à venir – sans attendre l'échéance de 2050 - des réponses rapides de déplacements d'habitations ou d'équipements publics par exemple dans le village de Miquelon qui fait l'objet d'un projet de réinstallation de plusieurs centaines d'habitants opération pour laquelle l'État a d'ores et déjà annoncé un financement de 1,5 M€ en 2023 et 2024, ou Petit-Bourg en Guadeloupe où des transferts doivent être réalisés à l'horizon de 5 ans;
- l'importance des aléas climatiques (tornades, tempêtes, vagues déferlantes notamment à Saint-Pierre-et-Miquelon, les Antilles ou la Réunion, impliquant des dangers pour les personnes et qui l'emporte sur la conscience du recul de trait de côte progressif, brouille la distinction entre érosion et submersion – et les conditions d'utilisation du fonds Barnier destiné à des situations de risque imminent pour les personnes ;
- la lourdeur de certains enjeux environnementaux ou situations sociales extrêmement tendues qui prévalent dans les esprits sur les inquiétudes de long terme liées au recul du trait de côte par exemple la question de l'eau potable à Mayotte ou elle de la pollution par les Sargasses aux Antilles, ayant tendance à relativiser la question de l'érosion côtière proprement dite ;
- l'importance et la diversité des mouvements du littoral dans les deux sens mêlant érosion et sédimentation, reculs et avancées du trait de côte par exemple en Guyane où l'érosion par endroits est largement compensée ailleurs par le cumul des alluvions de l'Amazone ;
- la spécificité de la végétation littorale, comme la présence des mangroves couvrant une grande partie du littoral en zone tropicale, dont l'influence est considérable sur les mouvements du trait de côte par leur effet stabilisateur de l'ensablement et qui constitue une réponse à l'érosion, propre à l'Outre-Mer ;
- le recours fréquent à des initiatives locales et individuelles pour se protéger des mouvements de la mer dans certains villages par initiatives spontanée notamment d'apport en sable sur les côtes menacées (Guyane, Mayotte) ;
- l'importance de l'habitat informel ou illégal y compris dans la zone des « cinquante pas géométriques » non constructibles et dans les zones classées rouges par les PPRN, qui complique fortement le traitement de la protection des populations face aux aléas marins (Antilles, Guyane, Mayotte) : il est en effet plus d'envisager le relogement par la puissance publique de personnes vivant en habitat sans titre. L'État (ministère de l'Outre-mer) entend solliciter le fonds Barnier pour mettre à l'abri les populations (financement partiel du relogement des ménages occupants qui ne peuvent être régularisés parce qu'ils occupent

des secteurs à menace grave pour la vie humaine¹⁰⁷ ;

- une couverture généralisée des PPRN, qui couvre différentes communes (Guadeloupe, Martinique) ou l'ensemble du territoire (Mayotte) définissant des zones rouges inconstructibles mais souvent mal respectées du fait du logement informel ;
- le caractère très incomplet et totalement aléatoire de la liste des communes menacées par l'érosion établie par le décret du 29 avril 2022 complété par le décret du 31 juillet 2023 : seule une minorité des communes de l'Outre-mer (parfois infime, une seule à la Réunion) sont concernées ce qui risque de créer une grande confusion avec un dispositif de planification à deux vitesses, privé de toute cohérence géographique ;
- la forte proportion des résidences principales, le double ou le triple, parmi les habitations menacées à horizon de 2050, et la part relativement faible des résidences secondaires localisés sur le littoral, contrairement à la métropole. Dans certains cas, les résidences principales sont quasiment les seules concernées (Mayotte).

Sur l'ensemble des départements d'Outre-Mer, (hormis Saint-Pierre-et-Miquelon) la Guadeloupe est de loin le territoire le plus menacé, devant la Martinique, et loin derrière, la Guyane, Mayotte et enfin la Réunion qui du fait de sa géologie, semble relativement protégée de l'érosion. Ainsi si l'on prend en compte le rapport entre le nombre d'habitations menacées au regard des projections du Cerema à l'horizon de 2050 et la population actuelle de ces régions, cela donne le tableau suivant (habitations menacées en 2050 pour 10 000 habitants aujourd'hui).

Territoire	Habitations menacées / 10 000 hab
Guadeloupe	14
Martinique	8
Guyane	5,5
Mayotte	3,5
La Réunion	0,9

La Guadeloupe

L'archipel de la Guadeloupe est composé de **six îles** qui offrent plus de **630 km de côtes** très diversifiées en raison leur histoire géologique : Grande-Terre (calcaire) et Basse-Terre (volcanique) sont les deux îles principales. La **population** est essentiellement **concentrée sur le littoral** où on compte plus de 66 kilomètres d'aménagements et ouvrages côtiers, soit 10,6% du littoral artificialisé. Le littoral est composé de falaises sur 35% du linéaire, de formations rocheuses basses sur 19,7%, de plages sur 20% du rivage et de mangroves (19,6% du littoral).

Le recul du trait de côte est important et variable selon les sites. Selon les études réalisées par le BRGM notamment, la côte a reculé de 50 cm par an depuis 1960 et jusqu'à 30 mètres sur les sites les plus exposés. Les plages du Sud-Grande terre reculent depuis lors de 1 à 7 mètres par an. Les conséquences locales sont d'ores et déjà catastrophiques. Ainsi à la suite du grignotage de la plage de Raisin-Clair à Saint François, la houle s'attaque au cimetière et des ossements ont déjà été emportés et retrouvés sur la plage.

¹⁰⁷ Ces opérations de relogement pourraient être conduites par les agences des cinquante pas géométriques qui seraient dès lors, jusqu'en 2031, directement bénéficiaires du Fonds « Barnier ». Sans cette mesure, de niveau législatif, les crédits du Fonds Barnier continueraient à devoir transiter par les communes concernées, source de complexité supplémentaire et d'allongement de la mise en œuvre du programme

À Petit-Bourg, 80 maisons sont menacées d'effondrement. 43 familles locataires d'appartements ont dû être évacuées d'urgence en 2020 et relogées sur d'autres sites par les propriétaires. La situation est rendue encore plus complexe par la présence d'un habitat sans droit ni titre à l'intérieur de la zone des 50 pas géométriques et zones rouges du PPRN.

Au total, selon les travaux du Cerema, à l'horizon de 2050, 823 locaux sont menacés par l'érosion marine, dont 552 logements avec une forte proportion propriétaires résidents 274 pour 80 locations privées et de résidences principales : 233 pour 121 résidences secondaires et 83 habitations vacantes depuis au moins deux ans. Par ailleurs, le réseau routier de la Guadeloupe devrait être fortement touché par l'érosion au niveau de 46 segments routiers départementaux couvrant soit plus de 5 kilomètres emportés par la mer.

Le décret du 29 avril 2022 modifié le 31 juillet 2023, « établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral » s'applique de manière très incomplète en Guadeloupe. Il concerne seulement six communes sur 32 : Baillif, Bouillante, Deshaies, Le Moule, Pointe-Noire, Port-Louis, Saint-François, Sainte-Anne, Terre-de-Haut. Il manque ainsi des communes concernées au premier plan comme Pointe-à-Pitre, Le Gosier, Capesterre-Belle-Eau, Petit-Bourg. La liste des communes figurant dans le décret ne correspond à aucune homogénéité géographique.

Selon plusieurs études, des solutions naturelles peuvent permettre d'atténuer le phénomène d'érosion, en particulier la re végétalisation de certains secteurs les plus touchés, la protection ou le développement de la mangrove qui permet de fixer le sable.

Conclusion : il semble quasiment impossible de mettre en œuvre du décret dans un délai raisonnable tant que la couverture n'est pas étendue à l'ensemble de l'archipel. On aurait une situation d'incohérence entre les zones couvertes par PPRN et d'autres voisines qui relèveraient de cartographies établies par le maire, sans aucune cohérence entre les uns et les autres.

La Martinique

À bien des égards, la situation de la Martinique s'apparente à celle de la Guadeloupe. Son littoral s'étend sur 490 km. La mangrove en constitue 26%, les plages de sable 15%, les rochers 47% et la côte artificialisée, ou urbanisée, 13%. L'île compte 117 plages sableuses. Selon différentes études dont celle du BRGM, dans certains secteurs sableux, l'océan gagne 1 mètre par an. Les autres secteurs en particulier la mangrove et les zones rocheuses sont en revanche peu touchées par le recul. La hausse du niveau de la mer est estimée à 3, 5 mm/an contre 2,5 mm dix ans auparavant. D'ici à 2100, la Martinique pourrait perdre 5% de son territoire.

La commune de Schoelcher s'est dotée d'une digue de protection qui fait l'objet d'une surveillance permanente. Par ailleurs, la ville de Trinité a bénéficié d'une subvention de 119 000 € du fonds Outre-Mer et de l'AFD pour un « accompagnement scientifique et stratégique » de cinq sites menacés. Dans la commune de Prêcheur de 1200 habitants notamment le quartier de Charmeuse, la plage a reculé de 60 mètres depuis 1947 et depuis 2020, la houle a emporté une protection par enrochement. Le transfert du centre-bourg avec plusieurs dizaines d'habitations et quelques commerces vers les hauteurs est envisagé mais ce projet n'est pas encore près ni financé. À l'horizon d'une dizaine d'année le déplacement de 60 à 100 familles soit 300 personnes et d'une école est inévitable. Un restaurateur dans cette commune a financé lui-même les protections contre la mer de son établissement pour une somme de 25 000 €. La situation de la commune de Prêcheur est bien entendu révélatrice des inquiétudes qui touchent une partie des autres zones d'habitation de l'île et qui subiront le même sort à une échéance un peu plus lointaine. Le nombre de locaux menacés à l'horizon de 2050 est de 428, dont 284 habitations, 150 résidences principales pour 39 résidences secondaires. Le réseau routier devrait être également touchés : 8 secteurs de route départementale (sur 567 mètres au total) et 10 de route nationale (sur 400 mètres).

Le décret du 29 avril 2022 modifié le 31 juillet 2023 compte une petite minorité des communes de l'île (13 sur 33) : Basse-Pointe, Case-Pilote, Grand'Rivière, Le Lorrain, Macouba, Le Prêcheur, Le Robert, Saint-Pierre, Sainte-Luce, Sainte-Marie, La Trinité, Les Trois-Îlets. Les communes les plus

immédiatement concernées comme le Prêcheur la Trinité ou Schœlcher figurent dans cette liste mais cette répartition ne correspond à aucune logique géographique. Là encore, le réseau des PPRN couvre l'ensemble de l'île et implique la prise en compte à l'échelle du territoire d'une cohérence géographique notamment pour la définition des zones non constructibles. La substitution des cartographies communales dans 13 communes aux PPRN risque de créer une situation extrêmement confuse avec des zones couvertes par les PPRN et d'autres où ils seront remplacés dans le plus grand désordre par les cartographies communales, la protection des populations contre le risque d'érosion ou de submersion pourrait alors devenir complexe et incohérente.

La Guyane

Le littoral de la Guyane s'étend sur 418 kilomètres composés à 86% de mangroves, 13% de cordons sableux et 1% de rochers. La population d'environ 300 000 habitants réside à 90% sur le littoral. La situation du trait de côte se caractérise par des fluctuations permanentes liées à l'érosion et aux apports d'alluvion par l'Amazone. La mer avance et recule à certains endroits de 100 mètres par an et des variations considérables sont constatées notamment au niveau des estuaires de Sinnamary et Iracouba. Les variations ont été de plus de 6 km en certains endroits.

Ainsi, concernant la Guyane, il semble qu'on soit plus dans la logique de mouvements considérables dans les deux sens du littoral que dans celle d'une érosion continue et à sens unique, même si sur le long terme, celle-ci devrait prévaloir par-delà les fluctuations de court terme. Certains aménagements côtiers par enrochements ont été réalisés pour protéger les îles de Cayenne et le bourg de Kourou.

Les risques sur certains sites semblent principalement dus à la destruction de la mangrove qui retient le sable, notamment au niveau du bourg de Kourou dont certains quartiers sont désormais menacés. La re-végétalisation représente l'une des solutions à l'étude. Sur l'ensemble du littoral, les protections de type enrochement ou apports de sable, sont souvent mise en place spontanément à l'initiative de propriétaires de terrains.

À l'horizon de 2050, 167 habitations sont menacées – essentiellement dans la zone de Kourou – presque uniquement des résidences principales (le nombre de résidences secondaires concerné est infime), se partageant pour moitié entre les propriétaires résidents et les locataires. Et 8 secteurs de routes départementales pourraient être menacés, sur environ 1 km. 4 communes sur 22 sont inscrites dans le décret du 29 avril 2022 complété par le décret du 31 juillet 2023 : Cayenne, Kourou, Macouria, Remire-Montjoly, Awala-Yalimapo. Contrairement à ce que l'on peut constater en Guadeloupe et en Martinique, le choix des communes concernées à une cohérence géographique dès lors qu'elles se situent dans une certaine continuité entre Cayenne et Kourou.

La Réunion

L'île de La Réunion comporte un linéaire de 256 km de côtes. Ce littoral est extrêmement diversifié, composé de petites falaises basaltiques, de bandes de galets, ainsi que des plages de sable blanc protégées par des récifs coralliens sur la façade ouest. 86% du littoral est resté naturel. Cependant, depuis les années 1970, La Réunion connaît une pression grandissante sur son littoral en lien avec l'urbanisation, les aménagements portuaires et les ouvrages de défense contre la mer. Aujourd'hui, la population et les activités sont essentiellement concentrées sur le littoral, et plus particulièrement le long du littoral nord et ouest de l'île.

Sur les dernières décennies, près des six dixièmes des côtes de l'île ne semblent pas avoir évolué de façon perceptible. L'analyse de différentes données depuis 1950 sur les parties du rivage où la vitesse de recul ou d'avancée du trait de côte a pu être mesurée montre que : 60,7 % de l'île connaît une évolution non perceptible ou inférieure en valeur absolue à 0,10 m/an ; 15,8 % sont en avancée, dont environ 1,5 % avec des avancées supérieures à +1,50 m/an ; 23,5 % présentent un recul : 19,4 % ont un recul inférieur à -0,50 m/an et 4,2 % avec une vitesse comprise entre -0,50 et -1,50 m/an. Cela s'observe surtout au niveau des rivages sableux. Les côtes réunionnaises évoluent par érosion et sédimentation.

En revanche l'île est fortement soumise sur certains sites à une menace de submersion liées au danger de la « houle australe ». 50% du littoral serait ainsi exposé à ce phénomène. C'est le cas notamment des communes de Saint Joseph et de Saint Paul.

La réunion fait l'objet d'une couverture de PPRL : 12 en vigueur et 3 en cours d'élaboration. Un projet OBSCOT (Observation et gestion de l'érosion Côtière à La Réunion) mené conjointement par l'État, le Conseil Régional de La Réunion et le BRGM a été lancé en 2013 et contribue à suivre et gérer l'érosion du littoral réunionnais, plus particulièrement sur des sites sensibles comportant des enjeux de sécurité pour les populations.

À l'horizon de 2050, seules 78 habitations seraient menacées par le recul du trait de côte, ce qui semble relativement peu élevé au regard d'une population actuelle de 873 000 habitants, la Réunion étant le département d'Outre-Mer le moins exposé à ce risque. Ces habitations sont presque exclusivement des résidences principales. 5 secteurs de route nationales pourraient être affectés sur 105 mètres.

Une seule commune est inscrite sur le décret du 29 avril 2022 complété par le décret du 31 juillet 2023 : la commune de Saint André (57 000 habitants).

Mayotte

Mayotte formée pour l'essentiel de deux îles, Petite-Terre à l'Est et Grande-Terre à l'Ouest, comporte un littoral de 265 km, composé de 41% de falaises, 22% de plages sablonneuses et 29% de mangroves. La zone aménagée ou urbanisée est de 8% du littoral. Dans le nord de l'île, le trait de côte a reculé de 22 mètres en 50 ans, mais souvent à cause de la destruction de la végétation. En effet, les zones de mangroves bénéficient d'une protection naturelle et ne connaissent pas les effets de l'érosion, ou seulement de manière marginale. Or, la réduction de la mangrove est l'une des causes majeures du recul de trait de côte dans cette île. Les plages sont protégées par la barrière de corail et peu sensible à l'érosion. En revanche, les secteurs les plus touchés sont les falaises qui sont entraînées dans la mer. Ainsi, dans la baie de Soulou, la falaise recule de 2 mètres par an et 106 mètres depuis un demi-siècle.

Mayotte compte 17 communes dont une seule n'a pas accès à la mer et 61 villages sur 71 qui jouxtent le rivage. À Bouéni, au sud de Grande-Terre, une maison est à tout moment menacée par la mer. Les villageois s'efforcent d'en assurer spontanément la protection par des enrochements. De même plusieurs habitations pourraient être inondées à l'avenir dans le village de Sada, à l'Est de Grande-Terre. À l'horizon de 2050, 109 habitations pourraient subir le phénomène d'érosion dont 22 résidences principales et 48 secondaires tandis que le réseau routier semble peu menacé : 3 secteurs et 49 mètres. Une seule commune (Bouéni) figure dans le décret du 29 avril 2022 complété par décret du 31 juillet 2023, tandis que l'île est couverte par un PPRN. Selon différentes études, la principale caractéristique de Mayotte tient à l'importance de la préservation de la mangrove menacée par l'intervention humaine pour contenir le risque d'érosion.

Saint-Pierre-et-Miquelon

L'archipel peuplé de 6 000 habitants est composé de deux îles : Saint Pierre, la partie la plus peuplée avec plus de 5000 habitants d'une part et l'ensemble composée d'une seule commune, Miquelon-Langlade, qui sont séparées par un isthme, étroite bande de sable. L'île de Miquelon-Anglade, comportant 216 km de littoral est particulièrement menacée par l'érosion. Depuis 2000, 15 opérations d'enrochement ont visé à protéger la route de l'isthme qui relie Anglade à Miquelon. Cet axe vital pour la vie économique et sociale de l'île reste sous la menace permanente d'une submersion. Un montant de 400 000 € a été consacré par la collectivité à des travaux de réparations et protection de la route à la suite d'intempéries à cette fin en 2021.

Le village de Miquelon, avec 600 habitants, est situé en front de mer à une altitude de 2,5 mètres. Plusieurs de ses quartiers sont soumis à l'aléa de déferlement de la houle. Par ailleurs, l'île aux Marins, à l'Est de Saint Pierre, qui ne compte toutefois que quelques habitants, surtout des pêcheurs dans la période estivale, située à 7 mètres d'altitude, connaît une forte érosion de de 80 mètres en certains endroits.

La menace d'inondation concerne principalement le village de Miquelon, le plus au Nord, avec ses 600 habitants. Cette menace ne semble pas pour l'essentiel correspondre à un risque d'érosion sur le long terme mais davantage (même si les deux sont liés) au danger de submersion lors d'une tempête menaçant dès aujourd'hui la vie des populations installées sur ce site.

La commune de Miquelon-Langlade a entamé une démarche en liaison avec la collectivité territoriale visant à déplacer le village de Miquelon sur un site abrité des risques de submersion, distant d'environ un kilomètre de l'actuel village. Ce projet de reterritorialisation préventive d'un village sera le premier de ce type sur le territoire français.

Le dossier de la relocalisation du village de Miquelon est l'un des plus importants que les services de l'État, dans ce territoire de 6000 habitants, aient à traiter. Il concerne environ 200 maisons et 580 personnes, résidentes du village de Miquelon. En termes de bâtiments publics, deux sont concernés : la caserne des pompiers et le bureau de la délégation de la préfecture (un agent).

Le transfert est prévu sur le très long terme : 30 à 40 ans. Il consiste à reloger les habitants de Miquelon, qui vivent dans un espace situé au niveau de la mer, un peu plus au Sud, « de l'autre côté du pont » à une altitude plus élevée, sur un espace vierge qu'il reste à urbaniser entièrement.

L'opération est sur une base volontaire, concernant uniquement les personnes qui acceptent de partir – pour l'instant. Elle va commencer par les deux bâtiments publics et une action pilote portant sur une quinzaine ou vingtaine de maisons dans les années à venir, dont les propriétaires se sont portés volontaires.

Le coût total de l'opération est en cours d'évaluation par la DFIP qui vient de commencer ses travaux. La DFIP se fonde sur le prix des maisons et de leur reconstruction. Aucune estimation n'est encore disponible mais on sait que le coût global s'annonce « pharaonique ».

La question des financements n'est pas encore réglée. Une somme de 1,1 M€ est prévue en 2024 dans le cadre du programme 123 sur les conditions de vie en Outre-Mer. Elle va permettre de financer les réseaux (eau, électricité) pour les 15 à 20 maisons dont les habitants sont volontaires. On est conscient que c'est une goutte d'eau dans l'océan... À cela s'ajoute une subvention de 0,4 M€ pour mettre un ingénieur à disposition du maire de Miquelon en vue du lancement des opérations.

La collectivité territoriale n'envisage pas de participer à l'opération à ce stade. Quant à la commune, elle n'a pas les moyens d'y prendre part en termes financiers. L'objectif est de faire financer l'essentiel de l'opération par le fonds Barnier, au titre de la menace de submersion à laquelle les populations sont exposées et du risque pour les personnes. Mais là-dessus, on n'est pas plus avancé non plus.

L'État a décidé d'accompagner la mise en œuvre de ce projet en mobilisant 1,5 million d'euros dont 1 million pour 2023 et 500 000 euros pour 2024. Un Comité de pilotage État-municipalité a été mis en place dans l'objectif notamment de réunir des financements nécessaires. Le fonds Barnier pourrait être mis à contribution au titre de la menace de submersion par la houle et du danger pour les personnes, tout comme le « fonds vert ». Il n'existe pas encore d'estimation globale fiable du coût de l'opération ni de clé de répartition des financements.

À ce stade, les principes suivants sont envisagés : la DGPR prendrait en charge via le Fonds Barnier le déplacement et la reconstruction de la caserne de pompiers, ainsi que l'indemnisation des maisons soumises à un risque de submersion. La DEB prendrait en charge un certain nombre d'études sur le programme 113, au titre de la politique relative au littoral et au milieu marin, et pourra solliciter un soutien de ses opérateurs (l'OFB pour les études environnementales, le Conservatoire du littoral pour la maîtrise du foncier à renaturer ou à préserver), dès lors que les besoins auront été affinés.

La mission n'a pas été en mesure, compte tenu des délais qui lui étaient impartis, de mener une étude de terrain approfondie et tenant compte de chaque cas particulier, de l'érosion du trait de côte Outre-Mer. De toute évidence, chaque région/département ou collectivité d'Outre-Mer

présente des enjeux et caractéristiques spécifiques. Cependant, ce qui est commun à l'ensemble de ces territoires, c'est leur évidente impréparation à la mise en œuvre de la loi climat et résilience notamment à assumer les responsabilités nouvelles confiées aux communes. Concernant l'Outre-Mer, la liste des communes figurant dans les décrets du 29 avril 2022 et 31 juillet 2023 est totalement hétéroclite, ne correspondant à aucune logique géographique (sauf peut-être pour la Guyane). D'ailleurs, les enjeux de l'adaptation au recul du trait de côte concernent des espaces géographiques qui dépassent celui de la commune et devrait faire l'objet d'une approche dans le cadre de l'intercommunalité. En outre, la présence d'une seule commune inscrite dans les décrets à la Réunion comme à Mayotte crée une situation ingérable : quelle serait la logique d'appliquer cette réforme à seule commune, isolée parmi toutes les autres ? D'ores et déjà, la mission estime qu'il convient d'envisager un délai supplémentaire de plusieurs années pour permettre aux Outre-Mer de s'adapter à la mise en œuvre de ces nouvelles règles et de tirer parti de la couverture existante en PPRN. Elle estime qu'une mission d'étude spécifique devrait être consacrée à la situation des Outre-Mer.

Annexe 20. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Quemener	Jean-Marie	DGALN/DHUP/AD5	Chef de bureau AD5	10 mars 2023
Pinon-Leconte	Magali	DGALN/DHUP/AD5AD	Adjointe au sous-directeur	10 mars 2023
Butlen	Jean-Baptiste	DGALN/DHUP/AD	Sous-directeur	15 mars 2023
Depresle	Bruno	IGEDD/HACS	Membre permanent	16 mars 2023
Maitre	Juliette	Cerema	Chef de projet	23 mars / 5 mai 2023
Tran duc Minh	Chloé	Cerema	Chargé de mission	23 mars / 5 mai 2023
Colombet	Lili	GPA	Chargé de mission	23 mars / 5 mai 2023
Cajelot	Sophie	GPA	Chargé de mission	23 mars / 5 mai 2023
Ragot	Chloé	GIP LITTORAL AQUITAIN	Chargé de mission	23 mars / 5 mai 2023
Geleau	Eléonore	GIP LITTORAL AQUITAIN	Chargé de mission	5 mai 2023
Castay	Nicolas	GIP LITTORAL AQUITAIN	Directeur	5 mai 2023
Ratot	Raphaëlle	Cerema Département Planification, stratégies urbaines et foncières	Chargé de mission	5 mai 2023
Bardy	Catherine	EPF	DG	23 mars 2023
Gal	Gilles	EPF Normandie	DG	23 mars
Welsh	Thomas	EPF Vendée	DG	23 mars
Ricard	Fabienne	DGALN /DEB/ELM	Sous-directrice	30 mars 2023
Herault	Marie-Laure	DGALN /DEB/ELM	Adjointe à la sous-directrice	30 mars 2023
Dupray	Sébastien	Cerema	Directeur	30 mars 2023
Levieux	Guillaume	DGALN /mission numérique	Chef de projet	14 avril

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jordan	Julia	Cerema	Directrice adjointe	14 avril
Hedoux	François	Cerema	Chef de projet	14 avril
Dupuy-Lyon	Stéphanie	DGALN	DG	14 avril
Galesne	Thibaud	DGALN	Chargé de mission	14 avril
Lefebvre	Guillaume	DGALN/DHUP/QV	Adjoint au sous - directeur	3 avril /5 avril
Berthet	Lionel	DGPR/SNRH/SDCAP	Sous-directeur connaissances des aléas et de la prévention	7 avril
Blanchet	Hortense	DGPR/SNRH/SDCAP/B RIL bureau des risques d'inondation et littoraux	Adjointe chef de bureau	7 avril
Lhermite	Antoine	DGPR/SNRH/SDCAP	Adjoint chef de bureau	7 avril
Costa	Stéphane	Université de Caen Normandie	Professeur	12 avril
Panonacle	Sophie	Assemblée Nationale	Députée, présidente du CNTC	12 avril
Panonacle	Christian	Assemblée Nationale	Conseiller spécial	12 avril
Gatto	Stéphane	DGAMPA/SPMAD	Sous-directeur des ressources halieutiques	17 avril
Duron	Sophie-Dorothee	DGAMPA/EML (Espaces maritimes et littoraux)	Cheffe de service	17 avril
Darpeix Van Tongeren	Aurèlie	DGAMPA/SPMAD (Pêche maritime et aquaculture durables)	Cheffe de service	17 avril
Quimbert	Mikaël	DGAMPA/ Sous-direction de l'aquaculture et de l'économie des pêches	Sous-directeur	17 avril
Vince	Agnès	Conservatoire du Littoral	Directrice générale	20 avril
Rolland	Guillemette	Conservatoire du	Directrice du	20 avril

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		Littoral	patrimoine	
Verhaegue	Laetitia	Caisse des dépôts/Banque des territoires	Chef de service	3 mai
Cherry	Géraldine	Caisse des dépôts/Banque des territoires	Chef de service	3 mai
Roux	Anne florence	Caisse des dépôts/Banque des territoires /Territoires conseils	Directrice	3 mai
Bazin	Patrick	Conservatoire du Littoral	Directeur de la gestion patrimoniale	20 avril
Lamosles	Isabelle	DREAL Aquitaine	Directrice adjointe	4 mai
Mazaubert	Emilie	DREAL Aquitaine	Chargé de mission littoral	4 mai
Bardy	Catherine	EPF HDF	DG	11 mai
Brillet	Sylvain	EPF Aquitaine	DG	11 mai
Berte	Marine	EPF Normandie	Chargée de mission	11 mai
Lafenetre	Sophie	EPF Occitanie	DG	11 mai
Contamine	Carole	EPF Bretagne	DG	11 mai
Welsch	Thomas	EPF Vendée	DG	11 mai
Robin	Marc	Université de Nantes	Professeur, coordonnateur des observatoires locaux du recul du trait de côte	5 mai et 12 mai 2023
Hascoet	Guy	Indépendant	Consultant indépendant	26 mai
Aubey-Berthelot	Catherine	IGEDD	Membre permanent	26 mai 2023
Kolli	Zehir	DGITM/DMR/TEDET	Chef de projet transition écologique	30 mai 2023
Guichou	Olivier	DMR/SAM 3	Chef de bureau	30 mai 2023
Hersemul	Michel	DGITM/DMR	Sous-directeur	30 mai 2023
Roubieu	Philippe	DGITM/DMR/TEDET (Résilience au	Chef de pôle	30 mai 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		changement climatique)		
Minard	Vanessa	DGITM/DTFFP/SDP/P2 bureau des grands ports maritimes	Adjointe au chef de bureau	30 mai 2023
Gouiffes	Jean-Marie	Cerema	Chef de projet	30 mai 2023
Trift	Nicolas	DGITM/PTF	Sous-directeur	30 mai 2023
Fontaine	Anne	Cerema	Chef de projet	30 mai 2023
Dorell	Gwendall	DGAMPA Mission Plaisance	Chargé d'étude	30 mai 2023
Delcamp	Christophe	France assureurs /Direction des assurances de dommages et responsabilité	Directeur	30 mai 2023
Roussel-Truffy	Anne	France assureurs	Responsable risque habitation et Outre-mer	30 mai 2023
Chaloin	Zoé	FNAU	Chargée de mission	1 ^{er} juin 2023
Brigitte	Bariol-Mathais	FNAU	Déléguée générale	1 ^{er} juin 2023
Yvetot	Max	AU Le Havre	DG	1 ^{er} juin 2023
Vionnet	Pierre	AU Saint Nazaire	DG	1 ^{er} juin 2023
Pagny	Julie	ROL TC Normandie Hauts de France	DG	2 juin 2023
Rech	Betty	Atout France	Chargée de mission	2 juin 2023
Maudui	Philippe	Atout France	DG	2 juin 2023
Portier	Arnaud	EPF Pays basque	DG	5 juin 2023
Cassara	Hervé	Conseil d'État	Conseiller d'État	6 juin 2023
Legal	Philippe	CNC	Président	6 juin 2023
Prego-Gauchet	Anne-Laure	CNC	Secrétaire générale	6 juin 2023
Pivetta	Thibaud	CNC	Chargé de mission	6 juin 2023
Nardin	Guillaume	Fédération française des ports de plaisance	Délégué général	6 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Quernez	Mickael	VP CR Bretagne, Maire de Quimperlé	Président FFPN	7 juin 2023
Buchou	Stéphane	Assemblée nationale	Député de Vendée	8 juin 2023
Peron	Loic	Syndicat départemental de l'hôtellerie de plein air 64	Président	8 juin 2023
Dayot	Nicolas	Fédération nationale de l'Hôtellerie de plein air	Président	8 juin 2023
Maquet	Emmanuel	Assemblée nationale	Député de la Somme, membre de l'ANETT	8 juin 2023
Eugénie	Cazeaux	CNRS	Doctorante	8 juin 2023
Lozachmeur	Olivier	CR Bretagne	Chargé de mission	9 juin 2023
Cueff	Daniel	CR Bretagne - ARF	Vice-président Mer et Littoral	9 juin 2023
Wolff	Anastasia	Cabinet secrétariat d'État à l'écologie	Conseiller technique	9 juin 2023
Grand	Philippe	IGEDD	Ingénieur général honoraire	12 juin 2023
Touchefeu	Jacques	IGEDD	Ingénieur général honoraire	12 juin 2023
Cap	Dominique	Maire de Plougastel	Président de la Commission technique littoral AMF	12 juin 2023
Huger	Laurent	Maire de la presqu'île de la Faute sur mer	Commission technique littoral AMF	12 juin 2023
Larcher	Louise	AMF	Chargée de mission	12 juin 2023
Fourneau	Nathalie	AMF	Directrice de l'urbanisme	12 juin 2023
Leconte	Christine	Conseil national de l'Ordre des architectes	Présidente	12 juin 2023
Delestre	Jacques	UNPI Normandie	Président	13 juin 2023
Broche	Livia	UNPI	Juriste	13 juin 2023
Castay	Nicolas	GIP Littoral Aquitain	Directeur	13 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Renard	Martin	GIP Littoral Aquitain	Chargé de mission	13 juin 2023
Froustey	Pierre	Intercommunalités de France	Maire du Vieux Boucau les bains	14 juin 2023
Ropars	Carole	Intercommunalités de France	Responsable du pôle aménagement et environnement	14 juin 2023
Caumeil	Alain	Direction nationale d'intervention domaniale DNID	Directeur	15 juin 2023
Michaud	Alexandre	DNID	Directeur adjoint	15 juin 2023
Doremus	Nicolas	DNID	Responsable de division Animation du réseau PED et SAFER-	15 juin 2023
Laurent	Frédéric	DNID	Responsable du pôle évaluations	15 juin 2023
Curterin	Frédéric	DNID	Pôle évaluation	15 juin 2023
Bresson	Laurent	DHUP DGALN/DHUP/PH	Sous-directeur PH	19 juin 2023
Amaye	Benoit	DHUP DGALN/DHUP/FE (Sous-direction du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement)	Adjoint au sous – directeur	19 juin 2023
Gaignard-Vullemin	Marine	DGALN/DHUP	Cheffe de cabinet	19 juin 2023
Morin	Jean	Conseil général de la Manche	Président, représentant ADF	20 juin 2023
Guillot	Edouard	ADF	Conseiller Environnement, Transition Energétique, Agriculture et Réseaux	20 juin 2023
Thirion	Alain	Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DSCGC)	Préfet, directeur général	22 juin 2023
Hocde Oly	Yves	DSCGC/PAGC	Sous-directeur	22 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			préparation, anticipation et gestion de crise	
Brunot	Stéphane	DGCL Direction générale des collectivités locales	Directeur, adjoint à la directrice générale,	22 juin 2023
Simoès	Sébastien	DGCL Direction générale des collectivités locales	Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique,	22 juin 2023
Maurin	Alexandra	DGCL Direction générale des collectivités locales	Adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale	22 juin 2023
Hélène	Martin	DGCL Direction générale des collectivités locales	Adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales,	22 juin 2023
Etcheverry,	Laurent	DGCL Direction générale des collectivités locales	Chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme	22 juin 2023
Devos	François	Conseil supérieur du notariat	Directeur juridique	23 juin 2023
Probst	François	Conseil supérieur du notariat	Chargé de mission	23 juin 2023
Raymond	Guillaume	Préfecture de l'Hérault	Secrétaire général adjoint de la préfecture	26 juin 2023
Indirjian	Cédric	DML 34	Directeur adjoint	26 juin 2023
Wassenaar	Coralie	DDTM 34	Géomaticien	26 juin 2023
Demange	Véronique	DDTM 34	Mission connaissance études prospective du littoral	26 juin 2023
Reid	Philippe	DDTM 34	Géomaticien et droniste	26 juin 2023
Deljarry	André	CCI 34	Président	26 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Afennich	Mohamed	CCI 34	Directeur général	26 juin 2023
Bouterin	Bruno	CCI 34 /service étude des territoires	Responsable du Pôle Appui aux Territoires et Représentation des Entreprises - Chef de service	26 juin 2023
Netter	Sarah	SGAR Occitanie	Chargée de mission risques naturels	26 juin 2023
Chapelet	Philippe	DREAL Occitanie	Directeur des risques naturels	26 juin 2023
Cabrit	Amandine	DREAL Occitanie	Chargé de mission	26 juin 2023
Brunet	Jean-François	CRC	Premier conseiller	27 juin 2023
Naudin	Véronique	CRC	Premier conseiller	27 juin 2023
Lebry	Alain	CRC	Premier conseiller	27 juin 2023
Cabrit	Amandine	SGAR	Chargé de mission	27 juin 2023
Haladjian	Jean-Jacques	CDC Banque des Territoires 34	Directeur territorial	27 juin 2023
Rosignol	Stéphane	Communauté d'agglomération du Pays de l'or	Conseiller régional, Président de la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or Maire de La Grande Motte	27 juin 2023
Bel	Christophe	Communauté d'agglomération du Pays de l'or	Directeur général des services	27 juin 2023
Ribeyre	Sylvain	Communauté d'agglomération du Pays de l'or	Directeur général adjoint chargé de l'environnement	
Perrot-Durand	Charles	Communauté d'agglomération du Pays de l'or	Directeur de cabinet	27 juin 2023
Bohun	Cédric	Conservatoire du littoral – (CELRL)	Directeur territorial	27 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Balouin	Yann	Bureau des ressources géologiques et minières (BRGM)	Chargé de mission	27 juin 2023
Vassal	Carole	DDFIP 34	Pole expertise	27 juin 2023
Lafargue	Franck	DDFIP 34	Responsable pole du domaine	27 juin 2023
Soubeyrand	Corinne	DDFIP 34	Pole évaluation domaniale	27 juin 2023
Negret	Véronique	Ville de Villeneuve les Maguelone	Maire, Vice-présidente de Montpellier Méditerranée Métropole, déléguée au littoral, à la prévention des risques majeurs et à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	28 juin 2023
Desseigne	Serge	Ville de Villeneuve les Maguelone	Conseiller municipal, Conseiller de Montpellier Méditerranée Métropole	28 juin 2023
Laaraj	Ahmed	Ville de Villeneuve les Maguelone	Chef de cabinet	28 juin 2023
Gregory	Matthieu	DREAL Occitanie	Directeur adjoint	28 juin 2023
Bourrel	Yvon	Mairie de Mauguio Carnon	Maire, 1er Vice-Président de l'Agglomération du Pays de l'Or délégué à l'attractivité économique	28 juin 2023
Crampagne	Sophie	Mairie de Mauguio Carnon	1ère Adjointe déléguée à l'Education et aux Ressources Humaines 8ème Vice-Présidente au Conseil	28 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			Communautaire	
Ghariani	Sonia	Mairie de Mauguio Carnon	Directrice Générale Adjointe des services	28 juin 2023
Bank	David	Mairie de Mauguio Carnon	Directeur général des services de la ville de Mauguio-Carnon,	28 juin 2023
François	Morel	Mairie de Mauguio Carnon	Directeur général des services techniques de la ville de Mauguio-Carnon,	28 juin 2023
Commeinh es	François	Mairie de Sète- Sète aggro pôle méditerranée	Maire, président de Sète Agglopôle Méditerranée	28 juin 2023
Linares	Loïc	Mairie de Sète- Sète aggro pôle méditerranée	Vice-président de Sète Agglopôle Méditerranée, conseiller municipal délégué à l'aménagement durable et à la transition démocratique	28 juin 2023
Michel	Yves	Mairie de Marseillan	Maire, Vice-Président de Sète Agglopôle Méditerranée Président du Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT) Président du Syndicat du Bas Languedoc SBL	28 juin 2023
Gueylard	Michael	Mairie de Marseillan	Directeur Général des Services	28 juin 2023
Garcia	Joel	Mairie de Marseillan	Cabinet du maire.	28 juin 2023
Dartier	Jordan	Mairie de Vias	Maire	29 juin 2023
Saucerotte	Bernard	Mairie de Vias	Premier Adjoint au Maire délégué aux Affaires Générales,	29 juin 2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			Administration Générale, Commande Publique, Urbanisme et Environnement	
Amat	Jean-Guy	Fédération française de l'hôtellerie de plein air	Délégué	29 juin 2023
Robert	Philippe	Fédération hôtellerie de plein air de Languedoc Roussillon - confédération Occitanie hôtellerie de plein air	Président	29 juin 2023
Lafenêtre	Sophie	EPF Occitanie	Directrice	29 juin 2023
Rey-Valette	Hélène	Université de Montpellier	Maitre de conférences	29 juin 2023
Bresson	Didier	CABM Béziers Métropole	Vice-président, délégué à m'aménagement Maire de Cers 5e vice-président délégué à l'aménagement du territoire, des bâtiments et du patrimoine mobilier, à la gestion des ports et à la politique de la ville.	30 juin 2023
Lerrois	Stéphane	CABM Béziers Métropole SCOT Biterrois	Chef de projet	30 juin 2023
Dupuy	Gaëlle	CABM Béziers Métropole	Chef de service aménagement	30 juin 2023
Heurtefeux	Hugues	EID Méditerranée	Coordonnateur opérationnel littoral	30 juin 2023
Huet	Brice	DGALN	Chargé de la direction générale	4 juillet
Umsprung	Myriam	DGALN QV4	Adjoint chef de bureau	4 juillet
Koukou-Arnaud	Raphaëlle	DGALN/DHUP/AD3	(Cheffe de bureau) -	17 juillet

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Li	Michel	DGALN/DHUP/AD3	Chargé d'étude littoral	17 juillet
Ouchen	Salim	DGALN/DHUP/AD3	Chargé de mission foncier	17 juillet
Struillou	Jean-François	Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes /CNRS, DCS (UMR CNRS 6297),	Directeur de recherche	18 juillet
De Fay	Stéphan	Grand Paris Aménagement	Directeur Général	9 septembre 2023
Colombet	Lily	Grand Paris Aménagement /Direction du développement opérationnel et de l'innovation	Chargée d'études	9 septembre 2023
Mandelli	Didier	Sénat	Sénateur	12 septembre
Martinie-Cousty	Elodie	CESE Réseau océans, mers et littoraux	Vice-Présidente	14 septembre
Le Quellec	Yves	FNE 85	Président	14 septembre
Carle	Gauthier	ONG du Comité France Océan plaidoyer national Plateforme Océan & Climat	Coordonnateur	14 septembre
William	Natalie	Direction générale de l'outre-mer	Sous-préfète, chargée de mission	14 septembre
Colle	Delphine	Direction générale de l'outre-mer / Sous-direction des politiques publiques	Chargée de mission Littoral	14 septembre
Le Verger	François	Direction générale de l'outre-mer / Sous-direction des politiques publiques	Adjoint à la sous-directrice	14 septembre
Peythieux	Françoise	Conseil supérieur du notariat	Juriste	19 septembre
Varharge	Laëtitia	Banque des territoires	Chef de projet	21 septembre

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Delatollas	Claire	Banque des territoires	Consultante	21 septembre
Amoussou-Adeble	Patrick	SGAR	SGAR adjoint	26 septembre
Magin	Stéphane	SGAR	Chargé de mission	26 septembre
Jeandenand	Sabine	SIBA	Directrice	26 septembre
Darmanin	Sandrine	La Teste de Buch	Directrice Développement Durable et affaires maritimes	26 septembre
Christmann	Philippe	La Teste de Buch	Directeur Juridique	26 septembre
Cabaussel	Matthieu	CRCA	Directeur régional conchyliculture	26 septembre
Clement	Cyril	Syndicat mixte des ports d'Arcachon	Directeur	26 septembre
Laheurte	Renaud	DDTM 33	Directeur	26 septembre
Chancel-Lesueur	Hélène	DDTM 33	Chef de service	26 septembre
Sabarot	Henri	GIP conseil régional et PNR médoc	Conseiller régional	26 septembre
Castay	Nicolas	GIP		26 septembre
Geneau	Eleonore	Commune de Lacanau	Chargée de mission Littoral	26 septembre
Peyrondet	Laurent	Commune de Lacanau	Maire	27 septembre
Pintat	Xavier	Commune de Soulac	Maire	27 septembre
Masero	Vincent	Commune de Soulac	DGS	27 septembre
Goudou		Commune de Soulac	Responsable littoral	27 septembre
Laurent	Julien	GPMB	Adjoint au chef de service	27 septembre
Coignet	Philippe	GPMB	Chef de service	27 septembre
Marly	Gabriel	Commune de Lege cap Ferret	Adjoint au maire	27 septembre
Gaume	Louis	Groupe GAUME, (Restaurant la corniche)	Président, (propriétaire)	27 septembre
Techoueyre	William	SAS de la Dune	Président	27 septembre

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
s			exploitant du restaurant la corniche	
Cordier	Sébastien	Camping la dune	Exploitant	28 septembre
Tanguy	Marc	Camping panorama	Exploitant	28 septembre
Séjournet	Anaïs	Conseil départemental Gironde	Conseillère départementale	28 septembre
Dachary-Bernard	Jeanne	INRAE	Chercheur	28 septembre
Gaschet	Frédéric	Université de Bordeaux	Chercheur	28 septembre
Pouyanne	Guillaume	Université de Bordeaux	Chercheur	28 septembre
Pereira - Martineau	Valérie	DREAL Aquitaine Service aménagement, habitat, paysage et littoral	Cheffe de service	28 septembre
Quitot	Jean-Philippe	DIRM	Directeur	28 septembre
Martinez	Patrick	Banque des Territoires	Directeur Régional	29 septembre
Pichard	Laurent	DB Sous-direction Budgets des transports, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de la transition énergétique, de l'égalité des territoires, et du logement et de la ville	Sous-directeur	2 octobre
Barrat	Ingrid	DB/Bureau 4BDD	Cheffe du bureau Du développement durable	2 octobre
Vittou	Clothilde	DB/ Bureau 4BDD	Adjointe cheffe de bureau du développement - durable	2 octobre
Puychardy	Nathalie	DGE Sous-direction du tourisme	Chargé de mission	3 octobre
Anselin	Michel	DGE Sous-direction du tourisme	Chargé de mission	3 octobre
Stroebel	Christophe	DGE Sous-direction du	Sous-directeur	3 octobre

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		tourisme		
Cardet	Raphael	DGE Sous-direction du tourisme	Directeur de projets Filières touristiques et tourisme durable	3 octobre
Machart	Hélène	DGE	Chargé de mission	5 octobre
Lehideux	Véronique	DGPR/SNRH	Chef de service	5 octobre
Louis	Loubriat	DGPR/SNRH	Chef de bureau	5 octobre
Monnier	Nicolas	DGPR/SNRH	Chef de département	5 octobre
Laperousaz	Elise	DGPR/SNRH	Chef de bureau	5 octobre
Charieau	Corentin	DGALN/DHUP/AD5	Chargé de mission	9 octobre
Vince	Agnès	Conservatoire du littoral	Directrice générale	13 octobre
Privat	Adrien	Conservatoire du littoral/Responsable interface terre mer	Responsable interface terre mer	13 octobre
Anselin	Arnaud	Conservatoire du littoral/Direction Gestion patrimoniale (DGPAT)	Responsable	13 octobre
Konitz.	Anne	Conservatoire du Littoral/Direction action foncière et systèmes d'information	Directrice	13 octobre
Machureau	Laurent	IGEDD	Inspecteur	18 octobre
Focardi	Lorenzo	DGALN /DEB /CASP	Chef de bureau	18 octobre
Dassonville	Elise	DGCL sous-direction des compétences et des institutions locales /bureau des services publics locaux à la.	Adjointe à la cheffe du bureau	18 octobre
Hargitai	Hélène	Préfecture de St Pierre et Miquelon	Préfète, secrétaire générale	18 octobre

Annexe 21. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ALUR (loi)	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANEL	Association nationale des élus du littoral
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ASA	Association syndicale autorisée
BOFIP	Bulletin officiel des finances publiques
BRAEC	Bail réel érosion trait de côte
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CELRL	Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres
CPER	Contrat de plan État-région
CNTC	Comité national du trait de côte
CRC	Chambre régionale des comptes
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques

Acronyme	Signification
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DNID	Direction nationale de l'immobilier et des domaines
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DPM	Domaine public maritime
DPU	Droit de prévention urbain
DPENS	Droit de préemption espaces naturels sensibles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotations de soutien à l'investissement local
DVF	Demande de valeurs foncières
ELAN	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier »
Gemapi	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
GITC	Gestion intégrée du trait de côte
GOU	Grande opération d'urbanisme
HLL	Habitation légère et de loisirs
IAL	Information des acquéreurs et locataires
IGA	Inspection générale de l'administration

Acronyme	Signification
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut géographique national
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAPTAM (loi)	Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles
MTE	Ministère de la transition écologique
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
NAF	Naturels agricole ou forestiers
NOTRe (loi)	Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCA	Observatoire de la côte aquitaine
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OIN/EPA	Opération d'intérêt national /établissement public d'aménagement
ONF	Office national des forêts
OR2C /RNTOC	Observatoire régional des risques côtiers/ réseau des observatoires du trait de côte
PAC	Porté à connaissance
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPA	Projet partenarial d'aménagement
PPL	Proposition de loi
PPR	Plan de prévention des risques
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RML	Résidence mobile de loisirs
SCOT	Schéma de cohérence territorial
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Acronyme	Signification
SEM	Société d'économie mixte
SGL	Stratégie de gestion du littoral, traduit de l'anglais Shoreline management plan
SLGITC	Stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNGITC	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
Shom	Service hydrographique de la marine
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SPLA -IN	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TC	Trait de côte
TCA	Taxe communal additionnelle aux droits de mutations à titre onéreux
TRACC	Trajectoire d'accompagnement au changement climatique
TIM	Transmission d'informations au maire
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAN	Zéro artificialisation nette

