

# L'adaptation au changement climatique sur le littoral

## SYNTHESE DE LA NOTE

Le littoral est une interface à la fois fragile et essentielle entre la zone maritime et l'intérieur des terres. Il est victime de nombreuses pressions à la fois naturelles et anthropiques qui se concrétisent notamment par deux phénomènes : l'érosion côtière et la submersion maritime. L'élévation du niveau des mers dans un contexte d'urbanisation toujours plus forte des littoraux nous rappelle la nécessité d'accélérer la mise en œuvre des mesures d'adaptation de ces territoires.

La situation est déjà préoccupante, et les projections pour les années à venir estiment que plusieurs dizaines de milliers de français seront concernés par le recul du trait de côte ou les submersions marines. La crise du Covid-19 rappelle à quel point l'anticipation des crises et des situations d'urgence est indispensable dans la gestion des risques, et doit remettre au cœur des préoccupations des citoyen.ne.s et des élu.e.s la notion de résilience.

Dans un premier temps, la note s'attache à rappeler les différents travaux et réflexions menés ces dernières années autour de l'adaptation du littoral. Ces travaux concernent des aspects juridiques, urbanistiques, économiques, ou encore de gouvernance. En analysant ces projets ou propositions de loi, elle met en exergue le manque d'ambition, les insuffisances du cadrage institutionnel et s'inscrit parfaitement dans le débat public.

La note propose quatre grands principes qui devraient guider l'élaboration de politiques de gestion des risques littoraux. Premièrement, étant donné la complexité des processus naturels et des enjeux socio-économiques, la gestion du littoral doit être adaptative. Deuxièmement, une attention particulière doit être accordée à la question des inégalités, qui se manifestent sous différentes formes sur les littoraux français, métropolitains et ultramarins. Troisièmement, les littoraux ultramarins présentent de nombreuses spécificités de part leurs caractéristiques géomorphologiques, socio-économiques et politiques qu'il est indispensable de prendre en considération dans l'élaboration des politiques publiques. Enfin, la gestion des littoraux ne peut se faire qu'en accordant une place extrêmement importante à la préservation des écosystèmes, qui seront soumis dans les prochaines années à des pressions encore plus fortes qu'aujourd'hui.

Concernant les propositions émises par la note, l'objectif n'est pas de faire table rase sur la gestion actuelle des littoraux mais de compléter sa méthodologie pour une meilleure appréhension des risques, de leur évolution et de la résilience en cas de nouvelles catastrophes.

Ce travail a donc défini trois pistes qui permettraient une meilleure adaptation des littoraux :

- 1) Pour un nouveau partenariat réaffirmant l'engagement de l'Etat sur la prévention des risques littoraux : élaborer des chartes co-construites avec les collectivités locales
- 2) Développer fortement les projets de relocalisation ou de recomposition littorale, notamment par l'expérimentation
- 3) Faire évoluer le financement de l'adaptation au changement climatique sur le littoral, en modulant le montant des indemnités en fonction de critères socio-économiques, et en élargissant le périmètre de solidarité

## **Composition du groupe de travail**

### **Signataires**

Conformément aux règles de la Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

- Camille André : Chargé de mission gestion des risques littoraux au GIP Littoral
- Marie Christine Huau, directrice de Marché Littoral et Grand cycle de l'eau chez Veolia Eau France.
- Jill Madelenat : Présidente du Groupe de travail, chargée d'étude à la Fabrique Ecologique
- Hélène Rey-Valette : Chercheuse en sciences économiques au Centre d'Économie de l'Environnement – Montpellier (CEE – M)
- Nicolas Rocle : Chercheur en sociologie à INRAE, responsable du pôle "Territoires littoraux et fluvio-estuariens"

### **Rapporteuse du groupe de travail**

- Lara Benattar, chargée d'études à La Fabrique Ecologique

### **Personnes auditionnées dans le cadre des travaux**

- Marie-Laure Lambert, maître de conférences en droit public à l'Université d'Aix-Marseille

### **Grands témoins**

- Stéphane Buchou, député LREM de Vendée, auteur du rapport "Quel littoral pour demain"
- Elodie Martinie-Cousty, pilote du réseau Océan, mer et littoral chez France Nature Environnement, présidente du groupe Environnement et Nature au CESE

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, cette publication sera mise en ligne sur le site de l'association ([www.lafabriqueecologique.fr](http://www.lafabriqueecologique.fr)) afin de recueillir l'avis et les propositions des internautes. Sa version définitive sera publiée par la suite.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	5
<b>Partie 1 – De nombreux travaux et réflexions dans un contexte d’accélération des phénomènes</b> .....	5
1.1 Des effets de plus en plus visibles .....	5
1.2 Une décennie de cadrage institutionnel de la gestion du trait de côte .....	7
1.3 Une accélération récente des initiatives interministérielles, parlementaires et gouvernementales .....	8
<b>Partie 2 – Les grands principes de gestion des risques littoraux face au changement climatique</b> .....	11
2.1. La gestion adaptative .....	11
2.2. La prise en compte des inégalités .....	12
2.3. La prise en compte des spécificités des territoires ultramarins .....	14
2.4. La préservation des écosystèmes littoraux .....	15
<b>Partie 3 – Trois Propositions pour accélérer la gestion des risques littoraux dans le contexte du changement climatique</b> .....	19
<b>A. POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT REAFFIRMANT L’ENGAGEMENT DE L’ETAT SUR LA PREVENTION DES RISQUES LITTORAUX : ELABORER DES CHARTES CO-CONSTRUITES AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	19
<b>B. DEVELOPPER FORTEMENT LES PROJETS DE RELOCALISATION OU DE RECOMPOSITION SPATIALE, NOTAMMENT PAR L’EXPERIMENTATION</b> .....	27
<b>C. FAIRE EVOLUER LE FINANCEMENT DE L’ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LE LITTORAL, EN MODULANT LE MONTANT DES INDEMNITES ET FONCTION DE CRITERES SOCIO-ECONOMIQUES, ET EN ELARGISSANT LE PERIMETRE DE SOLIDARITE</b> .....	31
<b>Bibliographie</b> .....	37
Annexe 1 – Opérationnalisation de la relocalisation .....	39
<b>Glossaire</b> .....	43



## L'adaptation au changement climatique sur le littoral français

Juillet 2019



Jill Madelenat  
Chargée études à La Fabrique Ecologique

### Encadré 1 - L'étude « L'adaptation au changement climatique sur les littoraux » de La Fabrique Ecologique

En 2019, La Fabrique Ecologique publiait une étude consacrée à l'adaptation des littoraux au changement climatique. Ce rapport, fondé sur une revue de littérature et sur des entretiens avec différents acteurs (chercheurs, services de l'Etat, collectivités territoriales, associations) visait à établir un diagnostic des impacts de ces risques littoraux sur le territoire métropolitain et un état des lieux des différentes mesures d'adaptation. Suite à ce rapport, La Fabrique Ecologique a mis en place un groupe de travail afin de passer du constat aux recommandations. L'objectif de cette Note est donc de fournir différentes propositions, dans un contexte où la question de l'adaptation des littoraux au changement climatique est plus que jamais au cœur de l'actualité parlementaire, gouvernementale et médiatique.

Cette Note ne revient pas sur le diagnostic établi dans l'étude. Cette dernière fait le point sur les effets du changement climatique sur les littoraux métropolitains et sur les différentes manières de s'adapter. L'étude est disponible ici :

<https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2020/03/Rapport-final-adaptation-changement-climatique-3.pdf>

## Introduction

Les risques littoraux – ici l'érosion côtière et la submersion marine - menacent un nombre croissant de territoires, d'habitants et d'activités. Ces deux phénomènes sont souvent liés, mais font l'objet de cadrages institutionnels distincts. Cette différence de considération introduit des différences dans les traitements politiques de ces deux phénomènes. Ainsi, les dispositifs de prévention, de financement de l'adaptation ou d'indemnisation des victimes ne sont pas les mêmes pour l'érosion côtière et pour la submersion marine. Le déficit de mesures d'adaptation à l'érosion côtière est très souvent dénoncé. C'est pourquoi cette Note s'attarde plus longuement sur des recommandations concernant le recul du trait de côte, tout en soulignant le fait que ces deux risques sont à penser conjointement et en formulant des recommandations concernant l'ensemble des risques littoraux.

Plus largement, les phénomènes littoraux ne doivent pas être pensés depuis la bande littorale uniquement. Le littoral est une interface terre-mer, ce qui signifie qu'il est nécessaire de prendre en compte ce qui se passe en mer, mais également plus en amont dans les zones rétro-littorales et les bassins versants des cours d'eau, qui par exemple charrient de moins en moins de sédiments. Ce principe de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) remonte à 1992 (Sommet de Rio) et a été défini en France en 2002 comme un « *processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir le développement durable des zones côtières* ». Si les réflexions autour de la gestion du littoral ne sont pas récentes, ces dernières années ont vu se développer et s'intensifier les travaux universitaires ou parlementaires et les mesures politiques.

## Partie 1 – De nombreux travaux et réflexions dans un contexte d'accélération des phénomènes

### 1.1 Des effets de plus en plus visibles

Parallèlement, la situation sur les littoraux devient de plus en plus préoccupante, comme en témoigne le diagnostic de la vulnérabilité des biens réalisé en 2019 par le CEREMA<sup>1</sup>, qui estime que d'ici 2100, entre 5 000 et 50 000 bâtiments seraient menacés par le recul du trait de côte, pour une valeur immobilière comprise entre 0.8 et 8 milliards d'euros (uniquement pour les logements). Les tempêtes récentes ont révélé la vulnérabilité de certains territoires, ont mis en avant les liens

---

<sup>1</sup> <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-estime-que-recul-du-trait-cote-pourrait-toucher-jusqu-a-50%20000-logements>

entre submersion marine et érosion côtière et ont rappelé le caractère parfois brutal et soudain du recul du trait de côte. Par exemple à Wissant, dans le Pas-de-Calais, la tempête Ciara de février 2020 a accéléré l'érosion de la dune, qui a reculé de 30 mètres en un an<sup>2</sup>. A Oye-Plage, cette même tempête a provoqué le recul du cordon dunaire de 4 mètres en quelques jours<sup>3</sup>.

Plusieurs associations se sont formées face à l'urgence de la situation : par exemple, SOS Gouville, dans la Manche, ou encore SOS Baie d'Authie dans le Pas-de-Calais. La première association rappelle que l'érosion côtière menace à brève échéance l'activité conchylicole locale (plus de 600 emplois) et touristique (2 campings risquent de disparaître). La ministre Elisabeth Borne s'est d'ailleurs rendue récemment dans la commune de Gouville-sur-Mer. Quant à l'association SOS Baie d'Authie, elle s'inquiète de voir le trait de côte reculer de 10 mètres par semaine<sup>4</sup>. Un blockhaus entier est tombé dans la mer au mois de décembre dernier et 12 000 habitants sont menacés par la submersion marine du fait de l'affaiblissement du cordon dunaire par l'érosion. Quelques mois plus tôt, durant l'été 2019, deux bâtiments (un hôtel et une copropriété) de la commune de Biscarrosse dans les Landes ont fait l'objet d'un arrêté de péril imminent, pour cause d'exposition au risque d'érosion côtière<sup>5</sup>.

Enfin, de nouvelles cartographies publiées en février 2020 par l'Agence européenne de l'environnement affirment clairement l'ampleur des impacts de l'élévation du niveau de la mer en Europe<sup>6</sup>, et notamment en France, qui est un des pays les plus vulnérables, de par ses nombreuses façades, ses côtes sableuses, ses zones basses et ses littoraux ultra-marins.

Du côté de la sphère scientifique, de nouveaux rapports sont venus confirmer l'importance de l'élévation du niveau de la mer. Le 25 septembre 2019, le GIEC publiait un rapport spécial sur les océans et la cryosphère (GIEC, 2019). Les auteurs ont revu leurs prévisions à la hausse concernant l'élévation du niveau de la mer. Selon les scénarios, celle-ci serait comprise entre 29

---

<sup>2</sup> <https://www.bfmtv.com/planete/on-a-perdu-30-metres-en-un-an-a-wissant-l-erosion-menace-dangereusement-la-dune-1857304.html>

<sup>3</sup> <https://www.nordlittoral.fr/34916/article/2020-02-15/le-cordon-dunaire-perd-4metres-apres-la-tempete>

<sup>4</sup> <https://www.francebleu.fr/infos/environnement/baie-d-authie-l-erosion-provoque-la-chute-spectaculaire-d-un-blockhaus-1576443988>

<sup>5</sup> [https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/10/18/avenir-mouvant-pour-le-grand-hotel-de-la-plage-a-biscarrosse\\_6015958\\_4500055.html](https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/10/18/avenir-mouvant-pour-le-grand-hotel-de-la-plage-a-biscarrosse_6015958_4500055.html)

<sup>6</sup> <https://experience.arcgis.com/experience/5f6596de6c4445a58aec956532b9813d>

cm pour le scénario le plus optimiste et 1,2 m pour le scénario le plus pessimiste, sachant que certaines réflexions prospectives, telles que celle d'AllEnvi intitulée « La montée du niveau de la mer : conséquences et anticipations d'ici 2100 » (Lacroix et al., 2019), estiment que l'hypothèse de 2 m doit aussi être étudiée.

## 1.2 Une décennie de cadrage institutionnel de la gestion du trait de côte

Au cours de la dernière décennie, dans la continuité de l'application des principes du développement durable (Grenelle de la mer) et de la gestion intégrée des zones côtières, et en réaction à la tempête Xynthia, les réflexions et mesures visant le cadrage institutionnel de l'érosion marine se sont amplifiées. En 2010, le Ministère de l'écologie publie un ouvrage intitulé « *La gestion du trait de côte* » (MEDDTL, 2010), fruit d'une collaboration entre les services de l'Etat et les chercheurs, qui permet de définir le trait de côte et d'étudier les différentes méthodes de gestion. En 2011, le groupe de travail présidé par le député Alain Cousin publie le premier rapport de « *Propositions pour une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales* » (Cousin, 2011). En 2012, l'Etat adopte sa Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte, dont le sous-titre, « *Vers une relocalisation des activités et des biens* » (MEDDTL, 2012) définit les grandes orientations de gestion. Suite à la publication de cette stratégie nationale, le Ministère de l'écologie lance en 2012 l'appel à projets « Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens ». Cinq projets sont retenus. Il ne s'agit pas d'expérimenter concrètement la relocalisation dans ces communes mais d'identifier, grâce à l'étude de ces cas pratiques, les moyens et conditions nécessaires à sa mise en œuvre. Cette expérimentation dure trois ans et permet d'identifier un certain nombre de freins et leviers juridiques, financiers ou institutionnels.

Afin de répondre à ces besoins, une proposition de loi est déposée en 2016 par les députées Pascale Got et Chantal Berthelot. De nombreux outils ont été proposés, qui sont toujours discutés voire repris aujourd'hui dans d'autres rapports parlementaires ou ministériels : l'information des nouveaux acquéreurs ou locataires de l'exposition de leur bien au recul du trait de côte, de nouveaux zonages au sein des documents de planification de l'urbanisme, ainsi que des nouveaux baux permettant l'occupation temporaire et réversible sur la bande d'aléa, la possibilité de recourir au fonds Barnier pour indemniser les victimes de l'érosion côtière, etc. Cette proposition de loi provoque de grands débats lorsque le Sénat tente d'introduire des amendements permettant de contourner la loi Littoral, puis est abandonnée en juillet 2017 à cause du changement de législature.

Au cours de l'année 2018, le Ministère de l'écologie tente de relancer les réflexions autour des risques côtiers par l'initiative « Dynamique(s) littoral » (7 réunions entre le 5 février 2018 et le 13 septembre 2018) permettant un cycle de rencontres, de partage de connaissances et de réflexions entre différents acteurs (chercheurs, services de l'Etat, collectivités locales, associations).



Figure 1 - Quelques rapports structurant l'évolution du cadrage institutionnel de la gestion du trait de côte

### 1.3 Une accélération récente des initiatives interministérielles, parlementaires et gouvernementales

L'année 2019 et le premier trimestre 2020 ont été rythmés par de nouvelles initiatives parlementaires et gouvernementales concernant l'adaptation des littoraux au changement



climatique. En mars 2019, une mission d'inspection interministérielle publie un rapport intitulé « Recomposition spatiale des territoires littoraux » (IGA, IGF, CGEDD, 2019). Ce rapport étudie différentes propositions de financement de la recomposition spatiale des territoires concernés par le recul du trait de côte. En octobre 2019, le député Stéphane Buchou (2019) publie un rapport intitulé « Quel littoral pour demain ? », issu d'une mission parlementaire commandée par le Premier Ministre. Ce rapport formule 15 propositions visant à adapter les territoires littoraux au recul du trait de côte. Les mesures proposées concernent aussi bien le financement de la relocalisation que la mise en place de nouveaux projets de territoire.

Parallèlement, une mission sénatoriale publie un rapport sur la gestion des risques climatiques et l'évolution des régimes d'indemnisation<sup>7</sup>. Cette mission donne lieu à la proposition de loi<sup>8</sup> de Nicole Bonnefoy, déposée le 27 novembre 2019, et visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, notamment par une augmentation significative du taux de cotisation (de 12% à 18%). Cette proposition a été adoptée en première lecture par le Sénat le 15 janvier 2020. Enfin, à l'occasion du 4ème Conseil de défense écologique du 12 février 2020, le gouvernement a annoncé différentes mesures concernant les littoraux touchés par l'érosion côtière. Plusieurs des mesures annoncées reprennent en partie des mesures proposées précédemment par des parlementaires ou d'autres institutions<sup>9</sup> : la création d'une obligation d'informer les futurs acquéreurs ou locataires dans les zones soumis au recul du trait de côte, la prise en compte de l'érosion côtière dans les outils de prévention existants, la création d'un nouveau permis de construire qui autoriserait les constructions non pérennes et démontables pour une durée de trente ans, et l'accompagnement de sept territoires pilotes dans la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature pour limiter l'érosion côtière. Suite à ce Conseil, une proposition ou un projet de loi devrait être préparé d'ici la fin de l'année selon un membre du cabinet de la ministre de l'écologie<sup>10</sup>.

Ainsi, si les rapports d'analyse et les annonces de mesures ont été nombreux, aucune mesure conséquente n'a encore été définitivement adoptée. Depuis 2010 et la tempête Xynthia, de nombreuses tentatives visant à accélérer l'adaptation des territoires littoraux ont échoué ou ont montré des limites. Plusieurs propositions de loi, dont celle de 2016 par les députées Got et

---

<sup>7</sup> <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-628-notice.html>

<sup>8</sup> <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-154.html>

<sup>9</sup> [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20023\\_fiche-littoraux%20vDEF.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20023_fiche-littoraux%20vDEF.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.journaldelenvironnement.net/article/erosion-cotiere-une-nouvelle-loi-en-vue.103606>

Berthelot, n'ont pas abouti. L'accélération de la mise en œuvre des plans de prévention des risques littoraux (PPRL), voulue par le gouvernement après la tempête Xynthia, n'a pas été aussi massive que prévue. En effet 60 % de ces PPR littoraux prioritaires seulement sont approuvés près de dix ans après la circulaire<sup>11</sup>. De même, 8 ans après l'expérimentation nationale « Relocalisation des activités et des biens », aucun bâtiment n'a été relocalisé et la question de l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte en côté sableuse n'est toujours pas réglée (voir *infra* le cas emblématique de l'immeuble du Signal).

Le contexte est donc propice à la réflexion et aux propositions concernant la gestion des littoraux à l'heure du changement climatique. Les différents projets de loi ou propositions de loi annoncés ou en cours d'élaboration sont autant d'opportunités de prendre des mesures permettant d'accélérer l'adaptation des littoraux au changement climatique. Les travaux du groupe de travail de La Fabrique Ecologique s'inscrivent dans cette actualité et espèrent pouvoir contribuer au débat. La première partie de cette note revient ainsi sur les grands principes qui devraient guider les politiques de gestion du littoral, tandis que la seconde partie expose les recommandations issues des réflexions du groupe de travail. Au-delà des grandes orientations de gestion du littoral (Partie 2) et des recommandations proposées pour une mise au débat (Partie 3), l'Annexe 1 présente un ensemble de principes ou de mesures qui permettraient d'opérationnaliser la relocalisation des activités et des biens.

---

<sup>11</sup> <https://www.lafabriqueecologique.fr/publication-de-notre-premiere-etude-ladaptation-au-changement-climatique-sur-le-littoral/>

## **Partie 2 – Les grands principes de gestion des risques littoraux face au changement climatique**

Cette partie présente les grandes orientations de gestion du littoral sur lesquelles s'appuient les recommandations plus concrètes présentées dans la partie suivante.

### **2.1. La gestion adaptative**

De nombreux travaux scientifiques, notamment dans le cadre des approches sur la résilience, mettent l'accent sur la nécessité de développer des modalités de « gestion adaptative ». Il s'agit de privilégier des solutions dites « sans regret » et flexibles, en mettant l'accent sur des propriétés de progressivité, de réflexivité et de réactivité. Ces approches prônent en effet une mise en œuvre progressive des aménagements avec des réajustements réguliers en fonction de l'amélioration de l'information et en s'appuyant sur des apprentissages collectifs issus de dispositifs de suivi-évaluation. Elles impliquent de sortir du temps linéaire et séquentiel des outils traditionnels d'aide à la décision et au management public (à l'instar des approches coût/avantage) en leur substituant des procédures axées sur la progressivité, l'exploration et la concertation.

Actuellement, les outils de planification territoriale privilégient des plans d'actions sur des périodes prédéterminées en fonction de diagnostics préalables. A l'avenir, ces outils doivent s'adapter pour faciliter la prise en compte de l'incertitude. Il convient d'intégrer une diversité de trajectoires possibles et non pas un seul référentiel, en identifiant des points de bifurcation, par exemple selon les principes de l'approche qualifiée de *Dynamic Adaptive Policy Pathways* (DAPP) (Haasnoot et al., 2013). Ce type d'approche implique de raisonner en prolongeant l'horizon d'action et en organisant l'actualisation régulière des diagnostics. Ce caractère dynamique de la planification permet d'intégrer le rythme et l'intensité du changement climatique ainsi que les modalités de réactivité des communautés sociales concernées. In fine, l'objectif est de raisonner en termes de trajectoires d'adaptation et de bifurcations possibles en fonction des spécificités et configurations locales (Rocle et al., 2020). Cette notion de bifurcation peut résulter de franchissements de seuils ou de l'évolution des connaissances, des techniques, des valeurs, des modes de vie et de gouvernance des sociétés au cours du temps, avec un large éventail possible des rythmes de ces changements et de leurs déclinaisons territoriales.

La réactivité de ces processus implique des dynamiques localisées de co-construction associant l'ensemble des acteurs concernés pour une appropriation progressive et commune tant des objectifs que des mesures et des politiques d'adaptation. De plus en plus de travaux mettent ainsi en avant la notion de transformabilité des systèmes socio-écologiques comme condition d'adaptation et de résilience, qui implique de nouvelles formes de mobilisations des savoirs et

d'engagements des acteurs, notamment pour intervenir dans la durée en conjuguant flexibilité et continuité des collectifs et de certains méta-objectifs et principes avec la possibilité d'inflexions radicales.

De même que les outils et les contextes de décision doivent évoluer, il est nécessaire d'étudier les conditions sociales et institutionnelles de ces transformations structurelles ainsi que les moteurs et déterminant des points d'inflexion. Par exemple, plutôt qu'un changement radical, on peut se poser la question de la manière de mettre en œuvre une succession de changements par ajustements qui pourraient conduire, de manière progressive et dynamique, à des changements plus transformationnels. Ainsi, ces processus impliquent une institutionnalisation de ces dispositifs d'apprentissage et outils de réflexivité, dans un cadre assurant davantage de transparence, de légitimité et d'équité des processus de gouvernance.

## **2.2. La prise en compte des inégalités**

Tant au niveau des travaux de recherche que des documents cadres en appui aux politiques littorales, les inégalités environnementales liées à la gestion du trait de côte et à l'élévation du niveau de la mer sont encore peu traitées explicitement, alors que des mouvements citoyens, associatifs et militants commencent à mettre en lumière ces inégalités d'exposition ou de traitement des risques.

Sur les littoraux, les inégalités peuvent relever de différentiels de vulnérabilité aux risques. Ceux-ci peuvent s'expliquer par des différences d'exposition selon les profils morphologiques ou par des niveaux de risque et de protection différents en fonction des dynamiques d'urbanisation passées qui génèrent des différentiels de ressources et de compétences en ingénierie territoriale, souvent fonction de la taille des communes. Il est souvent évoqué un « bonus » aux politiques peu durables au sens où, par rapport à des communes priorisant la durabilité environnementale, les communes les plus fortement urbanisées deviennent « prioritaires » et peuvent plus facilement financer des mesures de protection du fait de l'importance des enjeux exposés et des besoins de mise en sécurité des personnes.

Les inégalités peuvent aussi être générées ou renforcées par les choix d'adaptation et les dispositifs d'indemnisation et de solidarité face aux risques. Il est notamment important de mettre l'accent sur la solidarité entre territoires littoraux ainsi que ceux situés en rétro-littoral, avec lesquels il existe de fortes interactions économiques (flux domicile-travail, retombées économiques du tourisme littoral, sources d'activités récréatives pour les usagers rétro-littoraux...) et sur l'intégration de principes de solidarité avec la nature. Plusieurs processus peuvent être évoqués :

- un impact du dispositif d'indemnisation des catastrophes « naturelles » sur le maintien d'un « statu quo » en incitant les victimes de tempêtes à se maintenir en front de mer, ceci d'autant que les conditions contractuelles impliquent une reconstruction à l'identique et que les indemnisations ne tiennent pas compte des situations sociales des ménages, ce qui pérennise la gentrification des zones les plus attractives, quand bien même elles sont exposées à des risques majeurs ;
- un différentiel de droit à l'indemnisation entre les victimes de phénomènes d'érosion côtière et ceux victimes de submersion marine, le motif de prédictibilité de l'érosion devant être révisé compte tenu de l'accélération des pertes de sable par la multiplication des submersions et des tempêtes. Ainsi, le changement climatique tend de plus en plus à imbriquer les deux phénomènes ;
- le périmètre de financement du FARL (Fonds d'Aide à la Recomposition du Littoral), tel qu'il a été proposé par la mission interministérielle puis repris par le député Buchou, limite la solidarité aux intercommunalités littorales alors que de grandes métropoles en zones rétro-littorales bénéficient aussi des aménités procurées par le littoral, notamment en termes d'activités récréatives ;
- les décisions de stratégies d'adaptation sont fortement contraintes par la pression des propriétaires concernés par la relocalisation (sachant que la difficulté des locataires à se reloger à un prix équivalent n'est jamais abordée) alors que la réduction de la taille des plages résultant des mesures de protection impacte les usagers rétro-littoraux, qui ne sont par ailleurs pas associés aux concertations ;
- le mode de financement de la taxe GEMAPI produit aussi des inégalités entre EPCI en fonction de leur démographie, ce qui tend comme on l'a vu à renforcer les choix d'urbanisation et de gestion passés.

La non prise en compte des situations d'inégalités et des impacts sociaux induits peut cependant conduire à des pertes de cohésion sociale. Or, l'adaptation au changement climatique, du fait du caractère anticipé des mesures, nécessite impérativement une approche coordonnée, laquelle sera conditionnée, non seulement par la qualité et la mise en œuvre le plus tôt possible des concertations, mais aussi par le niveau de cohésion sociale au sein des communautés littorales. Ainsi, par exemple, l'introduction de différentiels d'indemnisation au profit des résidences principales par rapport aux résidences secondaires a été fortement choisi lors des enquêtes menées dans le cadre du programme de recherche-action SOLTER (Solidarités Territoriales)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> [http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_resume\\_solter.pdf](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_resume_solter.pdf)

tandis que à l'échelle nationale, seulement 42% des enquêtés adhèrent à l'idée de limiter l'échelle de solidarité financière aux communes littorales. Par contre, s'agissant de la recommandation du Rapport Buchou sur la modularité des indemnisations, si une majorité d'enquêtés trouve juste que les personnes ayant acheté leur bien en connaissant les risques ne soient pas indemnisées, il est nécessaire d'être très vigilant quant à la définition de ce niveau de connaissance préalable, surtout s'il n'existe pas de PPR littoral incluant l'érosion qui produise des cartographies du risque et qui imposent des réunions publiques, et qui associent un caractère réglementaire à cette information.

### **2.3. La prise en compte des spécificités des territoires ultramarins**

Cette note ne peut prétendre à l'exhaustivité ou à un traitement détaillé des singularités propres à chaque territoire littoral au regard de la problématique traitée. Cela est d'autant plus vrai pour les territoires d'outre-mer qui, malgré des traits communs avec les littoraux de l'hexagone, sont l'objet de nombreuses spécificités. Nombre de ces caractéristiques et de ces spécificités accentuent leur vulnérabilité à l'élévation du niveau de la mer (ONERC, 2012) et confèrent un caractère urgent et prioritaire à la question de l'adaptation aux changements globaux pour le développement durable de nombreuses activités ainsi que pour la survie de nombreuses populations de ces territoires.

Les territoires d'outre-mer présentent tout d'abord des vulnérabilités environnementales très fortes du fait de leur topographie et de leur morphologie (elles-mêmes différenciées selon les zones), de la récurrence ou de l'intensité des événements extrêmes, ou encore du fort taux d'endémisme de leur biodiversité. S'agissant des risques et catastrophes dites « naturelles », c'est souvent l'enjeu d'une approche « multirisques » qui revient sur nombre de territoires ultramarins, du fait de la conjonction de nombreux phénomènes à la croisée de risques de tsunamis, de mouvements de terrain, de submersion et d'érosion marines, ou encore d'activité sismique et volcanique. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'appréhension et la prévention des risques, matérialisée dans des PPR multirisques qui peuvent grever un certain nombre d'activités humaines sur de larges portions de territoires.

L'action collective face aux risques littoraux de long terme ne peut se construire sans prendre en compte les legs et les histoires politiques des outre-mer français. Le passé colonial marque le paysage institutionnel, social et culturel de ces territoires, et participe de relations socio-ethniques et de configurations singulières dans les relations entre Etat et collectivités, de même qu'avec des mouvements associatifs et citoyens. L'aménagement de ces territoires littoraux et insulaires doit ainsi être pensé selon la diversité des statuts institutionnels, des représentations socio-culturelles et des modes d'habiter le littoral. De même, la gestion et la prévention des risques littoraux ne

peuvent répondre aux mêmes logiques d'action publique que dans l'hexagone. La bande dite des 50 pas géométriques aux Antilles françaises (sur laquelle des droits de propriété ou d'usage sont soumis à régularisation et sur laquelle existent des situations de « vulnérabilité juridique » au regard du droit actuel) est un exemple illustratif. On peut aussi citer le statut de collectivités d'outre-mer (COM) régi par l'article 74 de la Constitution. De même, les caractéristiques socio-économiques des territoires d'outre-mer, qui présentent des niveaux de vie par habitant beaucoup plus faibles que la moyenne nationale et des inégalités sociales très fortes, encouragent des approches contingentes et attentives aux inégalités environnementales (entre individus, entre groupes sociaux et entre territoires eux-mêmes) face aux risques littoraux. Enfin, les enjeux en termes de coopération internationale constituent un élément important au regard de la problématique des changements climatiques auxquels sont confrontés ces territoires dans leur diversité mais aussi dans leur intégration à des espaces de coopération régionale en termes économiques, culturels, sociaux et politiques.

## **2.4. La préservation des écosystèmes littoraux**

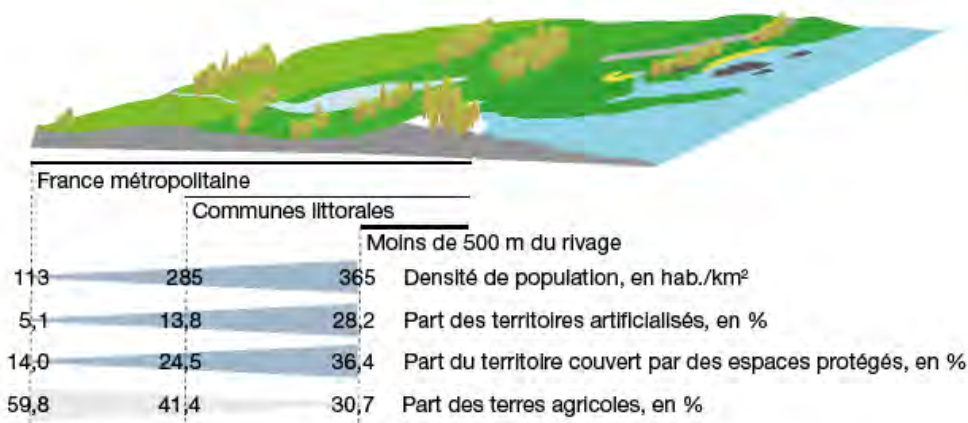
La situation écologique actuelle impose de repenser la place laissée aux écosystèmes dans nos environnements largement artificialisés mais également, du fait des nombreux services écosystémiques fournis, de repenser leurs interactions avec nos sociétés. Concernant les littoraux français, les situations sont variées et souvent complexes.

D'une part, les écosystèmes sableux (plages, dunes, forêts dunaires, etc.), les zones humides et les mangroves pour certains littoraux ultramarins, peuvent constituer des espaces tampons qui offrent une protection naturelle contre l'érosion et la submersion. Les préserver permet donc de manière générale de limiter les impacts des submersions marines et des mouvements du trait de côte. Cela permet par ailleurs de protéger les habitats de nombreuses espèces dont les conditions de vie sont menacées par différentes pressions anthropiques (changement climatique, pollutions chimiques et plastiques, artificialisation, etc.).

D'autre part, les communes littorales sont beaucoup plus artificialisées que la moyenne des communes françaises. En France métropolitaine, la densité de population est de 285 habitants/km<sup>2</sup> pour les communes littorales contre 113 habitants/km<sup>2</sup> pour la moyenne métropolitaine, et ce chiffre s'élève à 365 habitants/km<sup>2</sup> à moins de 500m du bord de mer. Il en est de même pour la part des territoires artificialisés, qui s'élève à 13.8% en moyenne dans les communes littorales contre 5.1% en France métropolitaine, et à 28.2% à moins de 500m du rivage. La part des terres

agricoles est plus faible sur le littoral (41.4% des terres sont agricoles) qu'ailleurs (60%), et ceci est encore plus vrai à moins de 500m du rivage (30.7%). Les projections démographiques estiment que les départements littoraux accueilleront 4.5 millions de résidents supplémentaires dans les prochaines décennies (MEDDE 2014), ce qui devrait prolonger cette dynamique d'artificialisation.

Enfin, les espaces protégés sont à l'heure actuelle plus nombreux en bord de mer qu'ailleurs en France. La part du territoire couvert par des espaces protégés s'élève à 36,4% à moins de 500m du bord de mer, à 24.5% dans les communes littorales, et à 14% en France métropolitaine. Cela s'explique sans doute par les protections anciennes du littoral au titre des paysages, par la richesse du littoral en biodiversité (proportion plus élevée de zone de protection spéciale (ZPS) puis de sites Natura 2000), par la loi Littoral et par le fait que le tourisme balnéaire est guidé par l'envie de nature. Ces espaces naturels sont donc perçus comme de véritables « actifs » qu'il faut protéger pour conserver l'attrait touristique de la région.



Sources : Insee, RP 2009 ; UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006 ; Medde-MNHN, 2013. Traitements : SOeS (Observatoire national de la mer et du littoral)

Figure 2 - Les espaces artificialisés et naturels sur le littoral métropolitain

Source : (MTES 2017)

Depuis la seconde moitié du vingtième siècle et le développement des communes littorales, les écosystèmes littoraux ont fait face à une pression démographique de plus en plus importante. En 1986, la loi Littoral tente de contenir cette pression démographique en réglementant fortement l'urbanisme littoral. Malgré les entorses récurrentes à cette loi ou les modifications via d'autres loi (y compris récemment à travers la loi Elan notamment<sup>13</sup>), celle-ci ainsi que l'action du

<sup>13</sup>

L'article 42 de la loi Elan autorise l'urbanisation des dents creuses, en modifiant significativement l'article L.121.8 de la loi Littoral :

<https://www.village-justice.com/articles/assouplissement-loi-littoral-comblement-des-dents-creuses,30568.html>



Conservatoire du Littoral ont permis une relative préservation des écosystèmes littoraux. Dans les années à venir, deux facteurs d'érosion de la biodiversité risquent de s'amplifier fortement sur les littoraux : le changement climatique et l'artificialisation des sols.

Le CEREMA estime qu'à l'horizon 2100, 5 000 à 50 000 bâtiments seront menacés par le recul du trait de côte<sup>14</sup>. La gestion de ce problème, notamment par la relocalisation, ne doit pas se faire au détriment des écosystèmes littoraux, ou d'autres enjeux écologiques tels que la prévention et la gestion des inondations. C'est pourtant ce que pensent certains élus, tel l'un d'entre eux, maire d'une commune littorale, qui déclarait en 2016 que *« si d'aventure nous devons relocaliser, il faudrait que l'Etat se pose à terme la question de la reconversion de zones naturelles en zone constructibles, même si cela doit choquer, y compris le ministère de l'environnement. Il faudrait que se pose la question du classement en zones urbanisables de zones agricoles. Autrement la réponse est simple: on peut trouver la solution mais ailleurs »*.

L'adaptation aux risques littoraux (érosion et submersion) ne devra pas se faire au détriment de la préservation des écosystèmes littoraux. Ni la relocalisation des activités et des biens, ni la protection contre le recul du trait de côte ou contre les submersions marines ne doivent aggraver la situation des écosystèmes et de la biodiversité littorale, mais l'adaptation doit dans l'idéal permettre d'assurer à la fois la sécurité des personnes et la préservation du patrimoine naturel littoral et de ses écosystèmes, voire leur restauration.

Les usages des différentes parcelles des communes littorales, qu'elles soient naturelles, agricoles ou artificialisées, seront amenés à changer dans les années à venir. Certains espaces seront dépoldérisés afin de créer des zones tampons. Certaines zones urbanisées feront l'objet d'une relocalisation des activités et des biens. Certaines parcelles verront encore leur vocation agricole être sérieusement remise en question par la salinisation des terres ou des ressources en eau. Par ailleurs, certaines protections de zones urbaines devront être renforcées. Certaines parcelles naturelles ou agricoles deviendront urbanisées soit par la relocalisation des bâtiments situés en zone à risque, soit par l'augmentation démographique conséquente qui est prévue par le MEDDE (2014).

Devant les multiples impératifs écologiques, il paraît indispensable de repenser un nouvel urbanisme littoral fondé sur les principes de « zéro artificialisation nette » et sur la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) appliquée à l'urbanisme et aux constructions neuves. A titre d'exemple, lors d'un projet de recomposition spatiale, chaque réimplantation de bâtiment pourrait faire l'objet d'une analyse selon la séquence ERC : est-il pertinent de reconstruire ce bâtiment

---

<sup>14</sup>

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-estime-que-recul-du-trait-cote-pourrait-toucher-jusqu-a-50%20000-logements>

ailleurs ? Si oui, ne peut-on pas réduire sa taille ou son empreinte écologique ? Enfin, peut-on compenser une nouvelle construction par le développement ou la restauration d'espaces naturels ailleurs ?

De nombreux travaux ont mis en avant le potentiel des écosystèmes pour limiter l'érosion côtière et atténuer les impacts des submersions marines (Réseau Atlantique pour la Prévention et la Gestion des Risques Littoraux (2012), UICN France (2018), (CGDD et UICN (2018), etc.). Face à ce constat, il est donc important de développer, là où cela est pertinent, les solutions fondées sur la nature. A ce titre, le Conservatoire du Littoral mène une expérimentation sur dix sites pilotes en France dans le cadre du programme Adapto<sup>15</sup>. Le ministère de l'écologie a également lancé en 2019 un appel à projet « Des solutions fondées sur la nature pour des littoraux résilients » accompagné d'un budget d'1 million d'euros visant à développer les solutions fondées sur la nature<sup>16</sup>. Ces projets doivent s'accompagner de campagnes de communication auprès des habitants et des élus, et de concertations aussi larges que possibles. Au-delà de la lutte contre les risques littoraux, ils mettent en avant les autres bénéfices de ce type de mesures (préservation de la biodiversité, développement de l'éco-tourisme, etc.).

Mais ces solutions fondées sur la nature ne devront pas rester à l'état d'expérimentation sur de petites portions du littoral. Il faut dès à présent qu'elles soient systématiquement considérées comme une option de gestion du trait de côte, le plus souvent conjointement aux autres méthodes, comme le repli stratégique notamment. Cependant, les solutions fondées sur la nature et le repli ne seront pas toujours l'option la plus pertinente, et il sera sans doute nécessaire de continuer à recourir aux solutions de génie civil (digues, épis, enrochement) dans certains cas où cela est justifié sur le plan technique et économique.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la relocalisation permettra que certains des espaces « libérés » de leurs anciens usages soient « rendus à la nature ». Il est en effet nécessaire de conserver une « part sauvage du monde » (Maris, 2018), notamment sur les littoraux où les écosystèmes sont soumis à de nombreuses pressions. Certaines expériences de dépoldérisation ont montré que cela favorisait le retour d'une certaine biodiversité, notamment marine, car les nouveaux espaces dépoldérisés constituaient des nurseries et des lieux de frai pour de nombreuses espèces de

---

<sup>15</sup> <https://www.lifeadapto.eu/>

<sup>16</sup> <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/appele-projets-des-solutions-fondees-sur-nature-des-territoires-littoraux-resilients>

poissons. Nous retrouvons ici la notion d'interface terre-mer évoquée en introduction. La dépoldérisation à terre peut avoir des impacts sur la biodiversité marine qu'il est important de prendre en compte. Les écosystèmes marins sont particulièrement menacés par le changement climatique et l'exploitation des ressources. Préserver et restaurer les espaces littoraux peut s'avérer particulièrement efficace pour préserver ces écosystèmes marins.

Enfin, il sera (et devrait être rendu) possible de développer de nouveaux usages sur certaines zones libérées. Sur certaines zones qui auront été salinisées, une aquaculture respectueuse de l'environnement ou de l'agriculture-élevage de prés salés pourront être mis à l'étude et développées. Sur les zones à risques, où l'on a déconstruit des bâtiments, on peut imaginer des occupations temporaires et réversibles des lieux. Ces espaces ne devront pas être laissés à l'abandon ou devenir des friches littorales. En revanche, il est possible d'imaginer ces zones comme autant de lieux de cohabitation voire d'attachement entre les humains et les écosystèmes.

## **Partie 3 – Trois Propositions pour accélérer la gestion des risques littoraux dans le contexte du changement climatique**

### **A. POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT REAFFIRMANT L'ENGAGEMENT DE L'ETAT SUR LA PREVENTION DES RISQUES LITTORAUX : ELABORER DES CHARTES CO-CONSTRUITES AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES**

De nombreuses personnes et de nombreux bâtiments sont d'ores et déjà menacés par les risques de submersion marine et d'érosion côtière<sup>17</sup>. Parallèlement, les projections démographiques annoncent une augmentation considérable du nombre d'habitants sur les littoraux. Par conséquent, il est indispensable de ne pas aggraver la situation existante en implantant des logements ou des activités en zones à risque, ceci dans un contexte où la demande de foncier est très élevée sur le littoral et l'offre très restreinte.

*Réaffirmer l'engagement de l'Etat dans la prévention du risque d'érosion côtière*

---

<sup>17</sup>

Pour un état des lieux des bâtiments situés sur les zones vulnérables à l'élévation du niveau de la mer, voir l'étude de La Fabrique Ecologique : <https://www.lafabriqueecologique.fr/publication-de-notre-premiere-etude-ladaptation-au-changement-climatique-sur-le-littoral/>

Le principal outil de prévention (ou non-aggravation) du risque sur les territoires littoraux est le Plan de Prévention des Risques (PPR). Prescrit par l'Etat sur les territoires vulnérables, le PPR comprend une cartographie des aléas puis un zonage réglementaire basé sur la cartographie, ainsi qu'un règlement qui fournit les interdictions et peut prescrire des mesures de réduction de la vulnérabilité selon les différents zonages. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le PPR. Cet outil permet donc à l'Etat d'interdire les constructions dans les zones jugées à risque et d'imposer des mesures de réduction de vulnérabilité pour les bâtiments déjà construits (construction d'une zone refuge à l'étage, mise en hauteur de certains équipements électriques ou dangereux, etc.).

Cependant, ces dernières années, l'élaboration des PPR littoraux a pris beaucoup de retard. La tempête Xynthia a servi de révélateur sur les carences des territoires en termes de PPR. Suite à cet évènement, le gouvernement a prescrit 303 PPR prioritaires. En dix ans, seuls 60%<sup>18</sup> ont été approuvés, et la durée moyenne d'approbation sur le terrain est de sept ans, alors qu'elle devrait être de trois ans réglementairement. De nombreux territoires vulnérables aux risques littoraux ne sont donc toujours pas dotés de PPR à ce jour.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le retard pris dans l'élaboration et l'approbation des PPR. L'étude de La Fabrique Ecologique revient sur ces raisons. Les conflits entre les collectivités et l'Etat ont été nombreux au sujet des PPR<sup>19</sup>. Ces conflits peuvent porter sur la réalisation de la cartographie des aléas, sur les hypothèses retenues pour réaliser ces cartographies, mais également sur la qualité de la concertation. L'opposition aux PPR a parfois été très forte de la part des habitants et des élus. Le spectre des mobilisations est large. Il peut s'agir d'une association de propriétaires craignant une dévalorisation de leurs terrains comme d'une mobilisation très forte d'une grande partie de la population concernée, telle que cela a été le cas en décembre 2019 sur l'île de Saint-Martin<sup>20</sup>.

Aux difficultés susmentionnées, se rajoute la tendance au désengagement de l'Etat sur la réglementation de l'urbanisme littoral. On constate déjà que les PPR de territoires emblématiques par leur exposition au recul du trait de côte n'ont pas été actualisés depuis des années (le PPR érosion de Lacanau date de 2001) et de nombreux territoires exposés à l'érosion côtière ne font pas l'objet de prescription d'un PPR. Le rapport Buchou confirme cette tendance au désengagement de l'Etat lorsqu'il propose de ne plus considérer l'érosion comme un risque naturel

---

<sup>18</sup> <https://www.lafabriqueecologique.fr/publication-de-notre-premiere-etude-ladaptation-au-changement-climatique-sur-le-littoral/>

<sup>19</sup> <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01722799>  
<sup>20</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/17/blocages-affrontements-vives-tensions-a-saint-martin-a-propos-d-un-plan-prevoyant-de-nouvelles-zones-non-constructibles\\_6023219\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/17/blocages-affrontements-vives-tensions-a-saint-martin-a-propos-d-un-plan-prevoyant-de-nouvelles-zones-non-constructibles_6023219_3224.html)

mais comme un phénomène « naturel et graduel », qu'il propose de rebaptiser « dynamique littorale ». Cela peut avoir pour conséquence d'exclure l'érosion côtière de tous les dispositifs de prévention des risques, et donc des PPR.

La position de l'Etat peut se justifier par les difficultés rencontrées lors de l'élaboration des PPR précédents, par la faiblesse accrue de ses moyens notamment humains, mais également par le fait qu'il n'envisage pas de financer des programmes d'adaptation au recul du trait de côte. En effet, en ce qui concerne d'autres risques naturels tels que le risque inondation, l'Etat s'engage à participer au financement de programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI). Mais les communes ne peuvent bénéficier de ces subventions que si elles sont couvertes par un PPR. En revanche, les derniers rapports sur la gestion du trait de côte (le rapport Buchou et le rapport d'inspection interministérielle) affirment que l'Etat ne financera pas la recomposition spatiale des territoires littoraux. Ainsi, sans incitation financière, l'Etat est moins en position d'imposer aux collectivités l'élaboration de PPR.

Enfin, l'élaboration des PPR nécessite les compétences de nombreuses personnes des services décentralisés de l'Etat, au sein des Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM). Une politique ambitieuse de PPR ne peut se faire sans ces agents de la fonction publique. Or, la politique de prévention des risques s'est heurté au manque de personnel (La Fabrique Ecologique, 2019). En effet, la prescription de plusieurs centaines de PPR s'est faite de manière concomitante à la réorganisation des services de l'Etat (fusion des DDAF, DDE, DDAM pour devenir DDTM). D'après Lambert *et al.* (2019), « *les services de l'Etat disposent de moins en moins de moyens financiers et en personnel à affecter à des processus d'élaboration de PPR souvent longs et se heurtant à l'hostilité des élus locaux* ».

Ce défaut de réglementation de l'urbanisme littoral par l'Etat a conduit certaines communes à prendre l'initiative de réglementer elles-mêmes l'urbanisme en prenant en compte les risques littoraux avec les outils dont elles disposent. C'est par exemple le cas de la commune de Lacanau qui a choisi de créer une zone UBL (zone urbaine littorale) dans son PLU au sein de laquelle seules les constructions temporaires et démontables sont autorisées. Le rapport Buchou affirme que ces initiatives prises par les communes devront se généraliser dans les années à venir. En effet, il propose que les cartographies réalisées par les observatoires du trait de côte soient communiquées aux communes et que ces dernières tiennent compte de ces cartographies pour élaborer leur PLU.

Toutefois, laisser aux communes l'initiative de réglementer l'urbanisme des zones à risques présente plusieurs limites. D'une part, s'il n'y a pas d'obligation, certains élus continueront – par

exemple sous la pression d'associations ou de notables locaux –de privilégier le développement économique de leur commune au détriment d'une prise en compte du risque. Les constructions neuves continueront alors à augmenter en zone à risque. D'autre part, si les communes prennent l'initiative de réglementer plus fermement l'urbanisme littoral, ou si l'Etat les y contraint via la Transmission d'Information aux Maires (TIM), il n'est pas certain que ces réglementations résistent à une attaque en justice par différentes parties prenantes. En effet, comme cela s'est observé à Lacanau lorsque les élus ont proposé le zonage UBL, certains habitants ou commerçants ont attaqué le PLU devant le tribunal administratif. Dans cette affaire, le tribunal administratif a rejeté les recours intentés pour l'annuler, mais il aurait pu en être autrement. Faire porter l'insécurité juridique de la prise en compte des risques littoraux aux PLU, déjà très complexes et fragiles juridiquement par ailleurs, rendra donc l'objectif de la prévention très incertain.

Enfin, étant donné l'ampleur des enjeux déjà menacés (entre 5 000 et 50 000 bâtiments menacés, entre 0.8 et 8 milliards d'euros pour la valeur immobilière des logements), il est nécessaire que l'Etat continue de s'impliquer dans la réglementation de l'urbanisme littoral et d'assurer sa mission de garant de la sécurité publique.

Ces difficultés ne doivent pas justifier un désengagement de la part de l'Etat. Une autre voie, celle portée par cette Note, est **de poursuivre et de renforcer la réglementation de l'urbanisme par les PPR, y compris pour le risque érosion**. Ceci dit, la politique des PPR se heurtera aux mêmes difficultés que celles rencontrées lors de la dernière décennie si rien n'est fait pour les contourner.

#### *Elaborer des chartes co-construites par l'Etat et les collectivités sur la planification littorale*

L'élaboration de chartes ou de doctrines, par différentes parties prenantes, dont l'Etat et les collectivités, pourrait être un facteur de réduction des risques de conflits. Les collectivités territoriales soulignent régulièrement l'absence d'un positionnement opérationnel clair de l'Etat sur la gestion du trait de côte. **L'élaboration collective d'une charte à des échelles locales ou régionales permettrait de s'entendre en amont sur une vision commune de l'aménagement littoral, et limiterait ainsi les conflits a posteriori entre les collectivités et l'Etat**. A titre d'exemple, on pourrait citer les chartes des Parcs Naturels Régionaux (PNR), qui sont révisables dans le temps mais qui permettent de stabiliser une vision commune. A une échelle plus large le rôle des SRADDET (Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires) pourrait à cet effet être mis davantage à profit. De plus, cette charte pourrait contenir un guide de bonnes pratiques permettant d'accompagner les communes dans l'élaboration de leur PLU, afin de réduire le risque juridique auquel elles sont exposées. Enfin, ces chartes permettraient de « labelliser » ou de rendre opposable des cartographies de l'aléa (qui doivent être

des références), car à ce jour de nombreux opérateurs peuvent produire des cartographies (observatoires, établissements publics, bureaux d'études, pour le compte de l'Etat, de collectivités ou de particuliers) qui peuvent tout à fait se contredire entre elles, ce qui est source d'insécurité au moment de l'instruction des documents d'urbanisme.

### **Encadré 2 - En attendant de nouveaux partenariats entre l'État et les collectivités**

En attendant l'approbation des PPR (dont l'élaboration s'étale sur plusieurs années<sup>21</sup>), ou en complément de ceux-ci, les communes peuvent adapter leur PLU en fonction des risques littoraux grâce à certains outils déjà existants.

L'article R111.2 du code de l'urbanisme permet aux maires de prendre en compte les risques naturels dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Il stipule que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* »<sup>22</sup>. Il permet donc au maire de refuser un permis de construire en fonction de l'exposition du terrain aux risques littoraux. Cependant cette décision peut être attaquée par la personne à l'origine du dépôt de permis de construire.

Par ailleurs, la loi Littoral permet aux communes d'élargir la bande des cent mètres lorsqu'il existe des risques littoraux. Cette mesure est présente dans l'article L121-19 du Code de l'urbanisme, et stipule que « *le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article [L. 121-16](#) à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.* ». Cependant, cette mesure n'est utilisable que dans les espaces dans lesquels s'applique la bande des cent mètres, c'est-à-dire les seuls espaces naturels, et non les espaces déjà urbanisés.

Les communes peuvent donc se saisir de ces dispositifs existants pour élaborer une réglementation ambitieuse de leur urbanisme. Il conviendra toutefois de les compléter avec de nouveaux outils, issus des chartes et guides cités plus haut, pour sécuriser davantage de nouvelles initiatives innovantes du type de la zone UBL de Lacanau.

<sup>21</sup>

La durée d'élaboration des PPR approuvés parmi les 303 PPLL prioritaires est de 6.6

ans

<sup>22</sup>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIA RTI000031721316>

*Poursuivre l'élaboration de stratégies locales de gestion du risque érosion côtière et les rendre opposables*

Comme cela a été indiqué en introduction, l'érosion côtière et la submersion marine sont deux phénomènes souvent liés, mais qui font l'objet de cadrages institutionnels distincts. Cette différence de considération introduit des différences dans les traitements politiques et juridiques de ces deux phénomènes. Ainsi, les dispositifs de prévention, de financement de l'adaptation ou d'indemnisation des victimes ne sont pas les mêmes pour l'érosion côtière et pour la submersion marine. Le déficit de mesures d'adaptation à l'érosion côtière est très souvent dénoncé.

Vis-à-vis du risque de submersion marine, la directive européenne Inondation rend obligatoire l'élaboration de Stratégies Locales de de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI), qui sont opposables. Elles sont étroitement liées aux Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI) qui permettent aux collectivités de mener des actions de prévention structurées, organisées dans le temps et cofinancées par de nombreux partenaires (Etat, Régions, Départements, Europe, etc.) Au contraire, des Stratégies Locales de Gestion de l'érosion sont parfois mises en place, mais elles ne sont pas obligatoires, restent à l'initiative des territoires, et il n'existe pas de dispositif national pour évaluer et financer les programmes d'actions qui en découlent.

En Nouvelle-Aquitaine, de nombreuses Stratégies Locales de Gestion de l'érosion, appelées Stratégies Locales de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC), ont été élaborées ces dernières années. Ces stratégies ont permis de nombreuses avancées (concertation, comparaison de tous les modes de gestion possibles, meilleure organisation des travaux, réflexions poussées sur les impacts de long terme et sur la relocalisation, etc.). Elles permettent de co-construire avec tous les acteurs publics une vision partagée de la gestion du risque et de l'aménagement futur du littoral concerné.



## Stratégies locales de gestion de la bande côtière Avancement au 1<sup>er</sup> février 2020

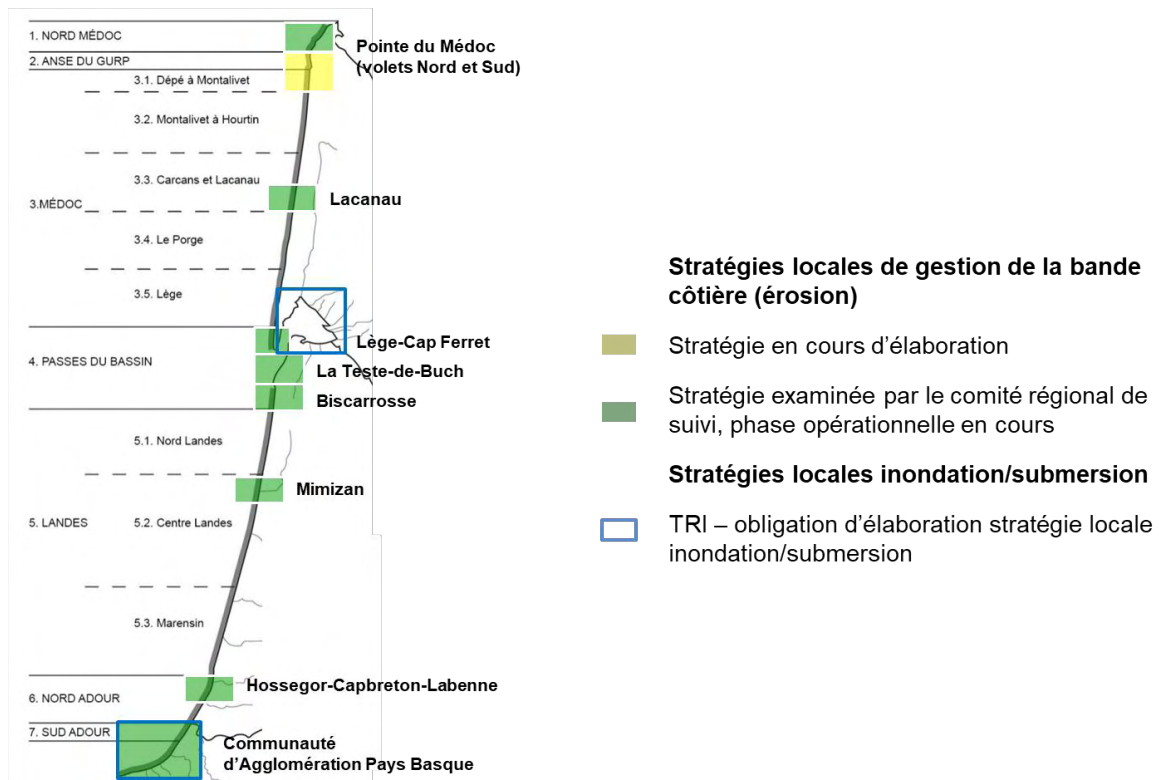


Figure 3 - Stratégies locales de gestion de la bande côtière en Nouvelle-Aquitaine

Source : GIP Littoral

L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies locales de gestion des risques littoraux amène à évaluer et à comparer plusieurs modes de gestion, dont le repli stratégique. Par des concertations *ad hoc* ainsi qu'une argumentation technique, économique et réglementaire, ces démarches peuvent faire ressortir la relocalisation comme un moyen pertinent de gérer les risques littoraux d'érosion côtière et de submersion marine sur le long terme.

Actuellement, les stratégies locales de gestion de l'érosion n'étant pas opposables, elles peuvent être ignorées ou contournées le jour où un projet privé ou porté par les pouvoirs publics entre en opposition avec leurs principes, pourtant partagés entre la majorité des acteurs publics. Elles peuvent régulièrement être remises en cause, notamment sur le plan des décisions qu'elles prévoient en matière de non-aggravation du risque. Au contraire, la gestion des risques littoraux demande des décisions de temps long, dont la mise en œuvre se construira sur plusieurs années voire décennies.

**Il est donc essentiel de donner aux stratégies locales de gestion de l'érosion et/ou des risques littoraux une méthodologie officielle d'élaboration et de les rendre opposables partout où cela est possible.** Cela leur permettra de prendre en compte tous les enjeux des territoires littoraux pour

organiser dans le temps et dans l'espace des actions coordonnées de protection et de relocalisation face aux risques. Leur donner une existence juridique permettrait qu'elles s'imposent à tous les acteurs publics et privés, de façon à éviter à l'avenir la gestion dans l'urgence et les travaux non coordonnés et non souhaitables, de protection anarchique du littoral.

### **Encadré 3 - Le cas des constructions réversibles et démontables**

Depuis la première proposition de loi des députées Got et Berthelot, la question des constructions réversibles sur la bande d'aléa fait l'objet de discordes. Lorsque les communes sont couvertes par un PPR littoral incluant l'érosion, il existe deux types de zonage : ceux sur lesquelles les constructions neuves sont autorisées, et ceux sur lesquels elles ne le sont pas. Il n'existe pas de zonage spécifique sur lesquels il serait possible de construire des bâtiments temporaires et démontables. La proposition de loi Got et Berthelot consistait à créer cette disposition intermédiaire par le biais de « Zones d'Activités Résilientes et Temporaires » (ZART), c'est-à-dire un nouveau zonage au sein des PPR qui permettrait de construire des bâtiments temporaires et réversibles. De plus, elles proposaient la création d'un Bail Réel Immobilier Littoral (le BRILi), qui permettrait des occupations temporaires d'un bien, tout en garantissant sa libération à l'échéance fixée.

Plus récemment, à la suite du 4ème Conseil de défense écologique, la Ministre de l'écologie a annoncé la création d'un « *nouveau dispositif d'autorisation de construire non pérenne pour les zones exposées à long terme* ». Ce dispositif autoriserait des constructions dans les zones menacées à long terme, « *à condition que celles-ci soient démontées au terme d'un délai fixé au préalable* ».

Dans les deux cas, il s'agit d'une mesure permettant de nouvelles constructions sur la bande d'aléas. L'objectif des promoteurs d'une telle mesure est double. D'une part, il s'agit de ne pas geler définitivement l'urbanisme de la commune, dans la crainte de réduire l'attractivité de celle-ci. D'autre part, il s'agit de générer des revenus supplémentaires pour la commune par la location de ces terrains, revenus qui seraient ensuite alloués au financement de l'adaptation au changement climatique.

Pour les critiques d'une telle mesure, le risque est de créer des situations d'injustice. En effet, une même commune pourrait exproprier des habitants d'un immeuble menacé par l'érosion, et dans le même temps permettre la construction d'un autre bâtiment sur la zone à risque (à plus long terme). Une telle différence de traitement serait difficile à accepter de la part des habitants. De plus, les adversaires d'une telle mesure dénoncent le fait que certains occupants de ces

nouvelles constructions, une fois implantés, seraient tentés de rester le plus longtemps possible, en dépit des conditions posées initialement, et d'autant plus facilement que la période d'occupation temporaire est longue et s'étale sur la durée de plusieurs mandats municipaux.

Il existe sans doute une troisième voie, qui autoriserait certains types de construction, en prenant en compte les situations d'injustice que les projets temporaires pourraient engendrer. L'idée de permettre de continuer à implanter de manière non-pérenne, voire saisonnière, certaines constructions dans les zones à risques, répond au principe de gestion adaptative développé plus haut. Il s'agit de s'adapter progressivement à l'augmentation du niveau de la mer et de « vivre avec » le risque, plutôt que de « lutter contre ». Ces nouvelles possibilités d'autorisations de constructions temporaires pourraient par exemple concerner, plutôt que de nouveaux logements et activités, la réimplantation transitoire de biens initialement menacés et supprimés, ce qui leur permettrait de ne plus être exposés au risque à court terme, tout en leur permettant de conserver une proximité au littoral (équipements publics et activités touristiques notamment).

En outre, ces occupations temporaires pourraient se combiner avec des solutions fondées sur la nature, également évoquées plus haut. En effet, les solutions fondées sur la nature ne doivent pas s'appliquer uniquement dans des espaces naturels ou dépoldérisés rendus à la nature, mais peuvent également s'appliquer dans des espaces avec certaines constructions légères, non pérennes et démontables.

Ces constructions temporaires pourraient permettre le retour de certaines activités agricoles ou aquacoles et offrir également un espace de rencontre entre le grand public et les écosystèmes littoraux (Maisons de la nature, etc.)

## **B. DEVELOPPER FORTEMENT LES PROJETS DE RELOCALISATION OU DE RECOMPOSITION SPATIALE, NOTAMMENT PAR L'EXPERIMENTATION**

D'après un récent rapport du Conseil d'Etat<sup>23</sup>, *« l'expérimentation est une méthode qui permet de tester sur le terrain, pendant une durée limitée, une mesure, une politique, un mode d'organisation, ou une nouvelle technologie, et d'en mesurer les effets de façon objective. L'expérimentation est*

<sup>23</sup>

« Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », rapport du Conseil d'Etat, La documentation française, 2019 : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/ameliorer-et-developper-les-experimentations-pour-des-politiques-publiques-plus-efficaces-et-innovantes>.

*un outil au service des politiques publiques innovantes et efficaces, qui permet d'associer le citoyen à leur élaboration. Elle a pour finalité d'éclairer les choix des décideurs publics. Inscrite dans la Constitution depuis 2003, l'expérimentation permet de déroger à une loi ou un règlement durant un temps limité.*” Au-delà d'une disposition générale stipulant que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* » (article 37-1 de la Constitution), l'expérimentation relève d'un droit, pour les collectivités territoriales, à déroger de manière temporaire aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leurs compétences (art. 72 al.4 de la Constitution). Cette forme d'expérimentations par - et pour - les collectivités reste encore très peu utilisée dans la pratique (4 seulement sont recensées dans le rapport susmentionné du Conseil d'Etat, tandis que 269 le sont sur le fondement de l'article 37-1) du fait d'un certain nombre de contraintes juridiques et procédurales.

A l'image de nombreux domaines d'action publique, la question de l'expérimentation a été mise en avant à plusieurs reprises ces dernières années au regard des changements climatiques et des risques littoraux. L'appel à projets intitulé « *expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* », porté par le Ministère de l'Ecologie entre 2012 et 2016, visait notamment à soutenir des « *démarches pilotes, expérimentales et innovantes, concertées et partagées, d'opérations de relocalisation des activités et des biens* ». Comme indiqué plus haut, cet appel à projets consistait cependant davantage en des études de faisabilité et ne comprenait pas d'expérimentations juridiques ou *in situ*. Ces études ont permis des propositions d'innovations juridiques ou réglementaires, notamment au travers de la proposition de loi déposée en juillet 2016 au titre du comité de suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte<sup>24</sup>. Ce fût le cas par exemple des propositions de création de « *zones d'activités résilientes et temporaires* » (ZART), ou encore d'un « *bail réel immobilier littoral* » (BriLi), afin d'adapter les zonages et outils réglementaires et contractuels aux différentes temporalités du risque d'érosion et de recul du trait de côte (cf. encadré 3). Le projet Life Adapto<sup>25</sup> porté le Conservatoire du littoral relève par ailleurs d'expérimentations de terrain pour tester des méthodes de gestion souple du trait de côte, ceci sans référence ou mobilisation du cadre expérimental offert par le droit. Le rapport Buchou (2019) propose également d'envisager, dans le cadre de projets « *Litto 21* » et « *à titre expérimental sur les 10 premières années de ces projets* », des modalités d'application des principes de continuité d'urbanisation par rapport aux villages et hameaux existants tels que posés par la loi Littoral. Enfin, dans la motion des dernières Journées d'études de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), « *[les] élus demandent [...] de*

<sup>24</sup>

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/adaptation\\_territoires\\_littoraux\\_changement\\_climatique.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/adaptation_territoires_littoraux_changement_climatique.asp) .

<sup>25</sup>

<https://www.lifeadapto.eu/>

*recourir au droit à l'expérimentation pour des aménagements adaptés aux réalités et spécificités locales, dans leurs diversités culturelles, notamment dans les territoires ultramarins. Cette expérimentation s'effectuerait dans le respect de la Loi Littoral. ».*

Si les attentes de certaines collectivités sont importantes en ce qui concerne l'innovation et l'expérimentation pour des mesures visant l'adaptation des territoires face aux risques littoraux de long terme, deux précautions sont à expliciter et à souligner. D'une part, quelles que soient les dispositions qui pourraient faire l'objet d'expérimentations en ce domaine, des garde-fous seront absolument nécessaires afin d'éviter que des projets ou des mesures expérimentales ne débouchent sur des « malfaçons » (pour reprendre ce terme du rapport du Conseil d'Etat) ou des mesures contraires à l'objectif recherché : on ne saurait trop rappeler les différentes initiatives politiques ou parlementaires ayant cherché à introduire des dérogations à la loi Littoral sur des textes visant l'application ou l'adaptation du droit du littoral, quand il ne s'agissait pas purement et simplement de véritables cavaliers législatifs. D'autre part, et comme le souligne le récent rapport du Conseil d'Etat, toute expérimentation sur le fondement du cadre constitutionnel doit faire l'objet d'un accompagnement des collectivités et d'une rigueur dans la démarche méthodologique et d'évaluation des résultats afin d'être en mesure, si ces résultats s'avèrent positifs ou prometteurs, de passer de l'expérimentation à des mesures efficaces et pérennes pour les territoires destinataires ou bénéficiaires. Cela impliquera autant le Ministère de l'Ecologie dans ses différents champs de compétences (environnement littoral, aménagement du territoire, urbanisme) que des institutions en mesure d'accompagner les collectivités en termes d'ingénierie de projet, financière et fiscale (Banque des territoires, compagnies d'assurances, etc.).

Si les demandes des collectivités en matière de droit à l'expérimentation ne sont pas pleinement explicitées jusqu'à présent, plusieurs axes pourraient faire l'objet de dispositifs expérimentaux sur le fondement de l'article 72 al. 4 de la Constitution. Ces dispositifs pourraient s'inscrire dans plusieurs initiatives en cours ou prévues (projets « solutions fondées sur la nature pour des territoires littoraux résilients » récemment retenus par le MTES, etc.) ou encore dans les propositions de loi discutées ces dernières années pour favoriser la faisabilité et la mise en place de la relocalisation. Ces dispositifs pourraient par ailleurs contribuer à créer ou alimenter une jurisprudence qui, depuis la loi Littoral, a permis différentes avancées dans l'application des mesures d'aménagement des littoraux. Quelques exemples peuvent être mentionnés :

1 - Le taux d'approbation et de validation des PPRL (*cf. supra*) traduit les difficultés et conflits à l'œuvre entre services de l'Etat et collectivités autour des modélisations, expertises et cartes de

zonages associées<sup>26</sup>. Afin de faciliter une réglementation de l'urbanisme qui prendrait en compte les risques littoraux, deux axes pourraient faire l'objet d'une étude d'opportunité pour des expérimentations :

- Des expérimentations de « zones d'activités résilientes et temporaires » pourraient être menées par des communes (ou des intercommunalités au sein des PLUi) qui souhaiteraient tester de telles mesures pour la planification et l'urbanisme de leur territoire. Elles pourraient s'appuyer sur des dispositifs légaux existants et ainsi les préciser après une période de mise en pratique (ex. article L121-19 du Code de l'urbanisme qui stipule : « Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L. 121-16 à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. »). C'est en partie le sens de l'initiative prise par la mairie de Lacanau, ayant instauré une zone UBL dans son PLU : « *secteur UBL soumis au risque littoral : zone de vulnérabilité dans laquelle il est tenu compte des études réalisées dans le cadre de la stratégie locale de gestion de la bande côtière. Dans l'attente de l'actualisation de l'aléa de référence de cette stratégie locale de gestion de la bande côtière il s'agit de proscrire sur la base de cette analyse du risque et le cas échéant de l'article R 111-2 du CU toute nouvelle urbanisation de la zone de vulnérabilité* ». Dans cette zone, seules sont autorisées des occupations à caractère réversible et/ou temporaire. Cela répond au double objectif de ne pas augmenter les enjeux et donc la vulnérabilité des territoires à risque, et de préparer une éventuelle opération de relocalisation.
- Pour pallier les limites ou les vides juridiques créés par la situation de certains territoires d'outre-mer dans la zone des 50 pas géométriques (ex. absence de régularisation et de cession de titre dans des zones à risque conduisant à l'impossibilité de mesures de prévention par expropriation), et suite aux nouvelles attributions de compétences aux collectivités territoriales des Antilles sur cette bande d'interface, une expérimentation pourrait être conduite pour tenter de formaliser, à terme, une nouvelle méthodologie d'élaboration et d'approbation des PPR (souvent multi-risques) tenant compte de ces situations de « vulnérabilités juridiques » (Lambert *et al.*). Une attention pourrait pour cela être portée sur des secteurs où la présence de ménages à faibles ressources est importante, afin de combiner autant les aspects juridiques liés aux zonages et servitudes que les enjeux de financement liés à la prévention et à la gestion des risques littoraux.

---

<sup>26</sup>

Pour un exemple ultramarin de mouvement social contre la révision du PPRN, voir par exemple à Saint-Martin: [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/17/blocages-affrontements-vives-tensions-a-saint-martin-a-propos-d-un-plan-prevoyant-de-nouvelles-zones-non-constructibles\\_6023219\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/17/blocages-affrontements-vives-tensions-a-saint-martin-a-propos-d-un-plan-prevoyant-de-nouvelles-zones-non-constructibles_6023219_3224.html)

2 - En vue de futures opérations de relocalisation, deux axes de travail sont soumis à discussion :

Comme suggéré par la mission Buchou, et comme relevé par ailleurs sur certains cas étudiés durant l'appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités, les modalités de relocalisation d'un bien soumis aux risques littoraux vers une zone rétro-littorale peuvent, dans certaines situations, se heurter à des principes d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante au titre de la loi Littoral. Les notions de « capacité d'accueil » (art. L121-12 du Code de l'urbanisme), de capacité limite de charge, de transfert d'urbanisme, ou encore de seuil d'artificialisation nette, doivent être utiles pour encourager des expérimentations sans créer de brèches dans une réglementation qui peut évoluer sans toutefois permettre l'urbanisation dans n'importe quelles conditions ou endroits du littoral. Il s'agirait ainsi, sur la base des nombreux travaux à la fois scientifiques, juridiques et politiques menés ces dernières années, de créer quelques instruments juridiques adaptés à l'aménagement et à la gestion durable des territoires confrontés au recul du trait de côte.

- Considérant le besoin de portage institutionnel et administratif, pour la gestion de l'érosion côtière, une expérimentation pourrait être initiée pour préfigurer de nouvelles structurations d'acteurs et d'institutions à même d'assurer le pilotage et l'ingénierie des projets de protection et/ou d'aménagement. Qu'il s'agisse de permettre la structuration de propriétaires privés en associations syndicales (sur le fondement de la loi de 1807 relative aux responsabilités en matière de défense contre la mer) ou de structures nouvelles associant les collectivités à d'autres opérateurs (syndicats mixtes, sociétés d'économie mixtes, etc.) pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets de relocalisation, le rôle d'accompagnement de l'Etat est ici important à relever.

### **C. FAIRE EVOLUER LE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LE LITTORAL, EN MODULANT LE MONTANT DES INDEMNITES ET FONCTION DE CRITERES SOCIO-ECONOMIQUES, ET EN ELARGISSANT LE PERIMETRE DE SOLIDARITE**

Il convient de distinguer deux types de besoin de financement pour l'adaptation des territoires aux risques littoraux, qui diffèrent par leur temporalité. D'une part, le financement sur le long terme de l'adaptation à la montée du niveau de la mer, notamment par la protection ou par la recomposition spatiale (via des stratégies locales de gestion et des programmes d'actions associés). D'autre part,

les besoins de financement de court terme, et notamment l'indemnisation en urgence de propriétaires ayant été victimes d'une accélération brutale du recul du trait de côte ou d'une submersion marine.

Le Cerema estime que la valeur immobilière des bâtiments menacés par le recul du trait de côte est comprise entre 0.8 et 8 milliards d'euros, uniquement pour les logements. L'estimation des coûts de la relocalisation est complexe puisqu'elle dépend notamment des modalités d'indemnisation. A l'heure actuelle, le fonds Barnier indemnise les biens menacés dans les situations éligibles (submersion marine notamment) à la valeur du bien sans prise en compte des risques. De nombreuses propositions (André et al. (2015), Lambert, Stahl, et Bernard-Bouissieres (2019)) ont émergé afin de diminuer ce coût, en faisant diminuer la valeur du bien dans le temps et en fonction du risque, et/ou en faisant varier l'indemnisation en fonction de différents critères socio-économiques.

#### 1. Sur le temps long et la mise en place de stratégies ambitieuses de gestion des risques et de recomposition

En ce qui concerne le financement de la relocalisation des activités et des biens, plusieurs rapports récents (IGA, IGF, CGEDD (2019), Buchou (2019)) recommandent la création d'un fonds *ad hoc*, le Fonds pour l'aide à la recomposition littorale (FARL). Ce fonds serait abondé à l'échelle des intercommunalités littorales par l'augmentation de la Taxe Communale Additionnelle aux Droits de Mutation à Titre Onéreux (0,2% limité aux transactions supérieures à 100 000€). Les communes mettant en place un programme de recomposition spatiale pourraient bénéficier de ce fonds pour financer le programme. Contrairement à la protection contre les inondations, qui s'appuie sur le fonds Barnier, ce ne serait donc pas la solidarité nationale qui financerait l'adaptation des littoraux exposés au risque d'érosion. Ce ne serait pas non plus une forme de solidarité territoriale, car certaines métropoles, dont les habitants profitent sans doute régulièrement des aménités du littoral, ne sont pas incluses dans les intercommunalités littorales et ne participeraient donc pas au financement de la relocalisation. C'est par exemple le cas de Montpellier qui ne fait pas partie de l'intercommunalité de Palavas-les-flots. Il s'agirait plutôt d'une solidarité entre territoires littoraux, reconnaissant les liens d'interdépendances entre littoral et rétro-littoral. Enfin, le fonctionnement du FARL tel qu'il a été proposé, à savoir ciblé sur les intercommunalités littorales, risque d'engendrer lui aussi un certain nombre d'inégalités. Les intercommunalités rassemblent des communes littorales et des communes rétro-littorales aux profils variés. D'après le MTESS (2017), les zones rétro-littorales sont plutôt composées de ménages de taille importante, avec des personnes actives et des niveaux de revenu variés, et le bord de mer (500m après le rivage) est plutôt composé de retraités, vivant plutôt seuls, et plutôt



plus riches que les habitants du rétro-littoral. La question du périmètre de solidarité « optimal » doit donc se poser aussi en fonction de critères d'équité.

A priori, le dispositif proposé par l'inspection interministérielle et repris par le rapport Buchou permettrait de lever des montants qui seraient à la hauteur des enjeux concernés par une potentielle relocalisation à l'horizon 2040. Néanmoins, il paraît également indispensable, afin d'alléger le coût de la relocalisation, de réduire le montant des indemnités en modifiant les modalités d'évaluation de la valeur des biens, en intégrant une décote progressive dans le temps. Les rapports indiquant que le FARL, s'il était créé, ne serait pas la seule source de financement des acquisitions de biens, il conviendrait d'associer à une réflexion générale l'ensemble des co-financeurs potentiels, tels que les Départements, Régions, autorités de gestion des fonds européens, pour piloter le fonds et plus globalement imaginer les modalités de co-financement dans leur ensemble des projets de recomposition du littoral.

Comme rappelé avec insistance plus haut, une dimension importante des politiques d'adaptation à l'élévation du niveau de la mer est la prévention. En ce qui concerne le risque de submersion, les mesures de prévention et de protection sont principalement financées à travers les PAPI, notamment avec un co-financement du fonds Barnier. S'il est décidé de ne pas considérer l'érosion côtière comme un risque naturel, alors tout le volet qui concerne le financement de la prévention des risques naturels reste inéligible pour la gestion de l'érosion, il sera donc de plus en plus difficile de mettre en place des stratégies et des programmes d'actions de gestion ambitieux ne comprenant pas que des actions de recomposition. Or, la recomposition ne permettra probablement pas de gérer toutes les situations sur le littoral, notamment là où les enjeux bâtis et économiques sont très forts et où des protections a minima temporaires sont nécessaires.

## 2. Sur le temps court et la gestion de l'urgence

En ce qui concerne le besoin de financement permettant de gérer les situations d'urgence, le rapport de l'inspection interministérielle et le rapport Buchou préconisent de ne pas inclure l'érosion dans le dispositif d'acquisition amiable ou d'expropriation de biens exposés à un risque majeur et imminent. En effet, à l'heure actuelle, le risque d'érosion ne fait pas partie des risques éligibles au fonds Barnier. Tandis que les submersions marines et les mouvements de terrain donnent droit à une indemnisation en cas de danger grave pour les vies humaines, souvent égale à la valeur du bien sans prise en compte du risque, c'est-à-dire sans dévalorisation, l'érosion côtière ne donne droit à aucune indemnisation<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> De plus, le fonctionnement du fonds Barnier engendre déjà différentes formes d'inégalités, notamment sur le littoral, qui sont analysées méthodiquement par Lambert, Stahl, et Bernard-Bouissières (2019).

Cette différence de traitement s'est illustrée par la situation des habitants de l'immeuble le Signal, bâtiment menacé par le recul du trait de côte, qui ont dû quitter leur logement après que le maire de Soulac-sur-Mer a déposé un arrêté de péril imminent, et qui n'ont à ce jour perçu aucune indemnisation. A plusieurs reprises, les habitants ont porté des recours devant les tribunaux, jusqu'au Conseil Constitutionnel, en plaidant la rupture d'égalité devant la loi entre les victimes d'une submersion marine ou d'un éboulement de falaise, qui bénéficient d'une indemnisation, et les victimes d'érosion côtière. Le Conseil Constitutionnel a rejeté leur demande, mais affirme néanmoins qu' « *il est loisible au législateur prenant en compte les données scientifiques disponibles, d'étendre la mesure prévue par la disposition contestée à d'autres risques naturels* »<sup>28</sup>.

Or, les données scientifiques montrent précisément que l'érosion côtière n'est pas systématiquement un phénomène lent, graduel et parfaitement anticipable. De plus, la distinction entre submersion marine et érosion côtière n'est pas toujours pertinente, puisque les submersions marines aggravent et accélèrent les phénomènes d'érosion, et inversement.

Suite à la publication du rapport Buchou (2019), qui recommande notamment de renommer l'érosion côtière en « la dynamique littorale » et la définit comme un phénomène « progressif » et « graduel », une tribune est publiée par la présidente du Réseau Européen des Littoraux (EUCC)<sup>29</sup>. L'auteure rappelle que « *cette dynamique dépend de facteurs parfaitement prévisibles que sont les marées et les courants induits, et en même temps de facteurs parfaitement aléatoires et imprévisibles que sont les tempêtes* ». Durant ces tempêtes, l'élévation du niveau de la mer (surcote) peut être « *1000 fois plus importante (de 1 à plus de 3m en quelques heures) que celle due au réchauffement climatique (de 1 à 3 mm par an)* » et donc l'érosion beaucoup plus rapide que prévue. C'est par exemple ce qui s'est passé lors de l'hiver 2013-2014 sur la côte sableuse de Nouvelle-Aquitaine, où le trait de côte a reculé de plus de 20m et parfois 40m en seulement trois mois sur certaines portions du littoral.

Ainsi, exclure l'érosion des dispositifs d'indemnisation d'urgence sur l'argument que ce phénomène est progressif et prévisible, n'est pas pertinent scientifiquement. Par ailleurs, cela risque de ne pas être efficace politiquement car il est quasiment certain que des situations

---

28

Décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018

29

[http://www.euccfrance.fr/images/Pdf/Remarques\\_sur\\_le\\_rapport\\_de\\_la\\_mission\\_parlementaire\\_de\\_Monsieur\\_St%C3%A9phane\\_Buchou.pdf](http://www.euccfrance.fr/images/Pdf/Remarques_sur_le_rapport_de_la_mission_parlementaire_de_Monsieur_St%C3%A9phane_Buchou.pdf)

d'urgence se présenteront dans les prochaines années, et qu'elles ne pourront être prises en charge à temps par les politiques de relocalisation par anticipation. Il est donc indispensable de traiter ces situations d'urgence et leurs victimes, au risque de menacer la crédibilité de l'ensemble des projets d'adaptation des littoraux. Pour autant, le nombre de situations d'urgence sera sans doute modéré, ce qui encourage d'autant plus à leur dédier un financement.

Par ailleurs, si l'on arrête de considérer l'érosion côtière comme un risque naturel, alors on risque de la faire sortir de tous les dispositifs de prévention des risques. On passerait d'une situation actuelle, sans financement du fonds Barnier sur le risque érosion, à une situation sans PPRL érosion, sans culture du risque, sans dispositifs de gestion de crise, sans besoin de systèmes d'alerte, etc. Même le recours aux arrêtés de péril imminent pour évacuer les personnes des bâtiments en cas de risque deviendrait inopérant, ce qui pourrait rendre beaucoup de situations ingérables.

Afin de faire évoluer le financement de l'adaptation au changement climatique sur le littoral en prenant en compte les inégalités environnementales, il est primordial de reconnaître que l'érosion est un risque naturel qui n'est pas toujours progressif, lent et anticipable, mais qu'il peut dans certains être au contraire brutal et imprévisible. Et ce afin de pouvoir gérer spécifiquement les situations d'urgence par une acquisition (amiable ou expropriation). Cette gestion, comme pour les autres risques naturels, devra être limitée aux situations n'ayant pas été anticipées par un projet de protection ou de recomposition spatiale, et sera donc limitée à des cas restreints. Il est donc proposé de réformer le fonds Barnier en a) permettant que les victimes d'une érosion accélérée puissent être indemnisées b) faisant varier les montants d'indemnisation en fonction de certains critères.

En effet, l'introduction de critères de modulation des montants d'indemnisation basés sur les caractéristiques socio-économiques permettrait de garantir la pérennité du fonds Barnier tout en réduisant les inégalités. Dans le cadre du projet SOLTER en collaboration entre la DREAL Occitanie et l'Université de Montpellier, plusieurs critères ont été proposés lors d'enquêtes (différence entre résidents principaux et secondaires, prise en compte de l'ancienneté d'habitation, niveau de revenu du ménage, connaissance du risque (Clément, Rey-Valette, et Rulleau, 2015)). Il apparaît que c'est la distinction entre résidents principaux et secondaires qui est perçue comme la plus légitime pour les citoyens. En effet, le changement climatique va augmenter le nombre et l'impact des événements extrêmes (sécheresse, inondations, submersion marines, etc.) et donc les recours au fonds Barnier. De plus, les habitations situées sur les littoraux ont parfois des valeurs très élevées. En quelques années, le fonds Barnier pourrait être épuisé par l'indemnisation des propriétaires de somptueuses villas (Lambert, Stahl, et Bernard-Bouissieres (2019)).

Il est aussi proposé de rajouter une contrainte temporelle afin d'éviter les effets d'aubaine. En effet, les propriétaires informés de l'existence d'une indemnisation le jour où leur bien sera menacé par l'érosion côtière, pourraient décider de rester propriétaires de leur bien sans contrainte et bénéficier in fine de l'indemnisation. Il est donc proposé de rajouter une clause instituant que si l'habitation a été achetée pendant une période déterminée depuis laquelle une connaissance explicite du risque est disponible d'après une information officielle, il ne soit pas possible de bénéficier d'une indemnisation, ou alors que celle-ci soit fortement modulée.

## Bibliographie

- André, Camille, Delphine Boulet, Hélène Rey-Valette, et Bénédicte Rulleau. 2016. « Protection by Hard Defence Structures or Relocation of Assets Exposed to Coastal Risks: Contributions and Drawbacks of Cost-Benefit Analysis for Long-Term Adaptation Choices to Climate Change ». *Ocean & Coastal Management* 134 (décembre): 173-82.
- André, Camille, Paul Sauboua, Hélène Rey-Valette, et Gaëlle Schauner. 2015. « Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives issues d'une recherche en partenariat ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 15 Numéro 1 (mai). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16074>.
- Buchou, Stephane. 2019. « Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique ».
- CGDD, et UICN. 2018. « EFESE. Le service de régulation de l'érosion côtière en Aquitaine. »
- Clément, Valérie, Hélène Rey-Valette, et Bénédicte Rulleau. 2015. « Perceptions on Equity and Responsibility in Coastal Zone Policies ». *Ecological Economics* 119 (novembre): 284-91.
- Cousin, Alain. 2011. « Propositions pour une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales ».
- GIEC. 2019. « Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate — Just another IPCC site ». <https://www.ipcc.ch/srocc/>.
- Guéguen, Arnaud, et Martin Renard. 2017. « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau ». *Sciences Eaux & Territoires* Numéro 23 (2): 26-31.
- Haasnoot, Marjolijn, Jan H. Kwakkel, Warren E. Walker, et Judith ter Maat. 2013. « Dynamic Adaptive Policy Pathways: A Method for Crafting Robust Decisions for a Deeply Uncertain World ». *Global Environmental Change* 23 (2): 485-98.
- IGA, IGF, CGEDD. 2019. « Recompositions spatiale des territoires littoraux ».
- La Fabrique Ecologique. 2019. « L'adaptation au changement climatique sur le littoral ».
- Lacroix, Denis, Olivier Mora, Nicolas de Menthière, et Audrey Béthinger. 2019. « La montée du niveau de la mer : conséquences et anticipations d'ici 2100, l'éclairage et la prospective - Rapport d'étude ».
- Lambert, Marie-Laure, Aurélie Arnaud, et Cécilia Claeys. 2019. « Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux – quelques éléments de comparaison ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 19 Numéro 1 (juillet). <https://doi.org/10.4000/vertigo.24149>.
- Lambert, Marie-Laure, Lucile Stahl, et Anne Bernard-Bouissières. 2019. « Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le Fonds Barnier ». *Revue juridique de l'environnement* Volume 44 (1): 89-107.
- Maris, Virginie. 2018. *La part sauvage du monde. Penser la nature dans l'Anthropocène*. Seuil. Anthropocène.
- MEDDE. 2014. « Etat des lieux mer et littoral ».
- MEDDTL. 2010. « La gestion du trait de côte ».
- MEDDE. 2012. « Stratégie nationale de gestion du trait de côte - vers la relocalisation des activités et des biens ».
- MTES. 2017. « La distance à la mer : principal facteur de caractérisation sociodémographique du territoire littoral - Datalab n°21 ».
- ONERC, 2012. *Les Outre-mer face au changement climatique*. Rapport au Premier Ministre et au Parlement, Paris, La Documentation Française.
- Réseau Atlantique pour la Prévention et la Gestion des Risques Littoraux. 2012. « Panorama de solutions douces de protection des côtes ».

- Rocle N., Rey-Valette H., Bertrand F., Becu N., Long N., Bazart C., Vye D., Meur-Ferec C., Beck E., Amalric M., Lautrédou-Audouy N., 2020. Paving the way to coastal adaptation pathways: an interdisciplinary approach based on territorial archetypes, *Environmental Science and Policy*, in press.
- UICN France. 2018. « Les solutions fondées sur la nature pour lutter contre les changements climatiques et réduire les risques naturels en France ».

## Annexe 1 – Opérationnalisation de la relocalisation

Les projets de recomposition spatiale des territoires littoraux soulèvent encore de nombreuses questions opérationnelles : comment les financer ? Comment constituer des réserves foncières ? Comment réduire le coût d'acquisition des biens menacés ? Quelle organisation dans le temps ? Plusieurs travaux ont tenté de penser les questions d'opérationnalisation de la recomposition territoriale (André et al. (2015), André et al. (2016), Guéguen et Renard (2017)).

Les différents rapports (Buchou, 2019) ou annonces du gouvernement n'apportent pas de réponse à tous ces aspects techniques, juridiques, économiques ou organisationnels. Ils sont pourtant fondamentaux pour la réussite d'un tel projet de recomposition des territoires.

Le tableau ci-dessous rassemble des propositions qui répondent à un certain nombre de ces questions. Les éléments en bleu sont ceux qui peuvent potentiellement accentuer les inégalités. Certains éléments renvoient à certaines propositions formulées plus haut.

Préparation	
Progressivité et définition d'une phase pilote	Prévoir une phase expérimentale avec subventions et appui (par exemple comme pour le GIZC en 2005 le financement d'un poste dédié à la coordination et au montage du projet)
Besoin en ingénierie pour porter l'opération	Mettre en place préalablement une formation spécifique ETAT/CNFPT à organiser
Disponibilité de cartes des risques et de leur évolution dans le temps	Ces cartes doivent définir le périmètre de l'opération de relocalisation à différentes échelles de temps : 2040, 2060, 2080 Eviter les conflits actuels des PPR en proposant un système de co-production collectivité et Etat (CEREMA ?) ... dans le cadre des observatoires régionaux donc avec l'appui de la recherche (mais prévoir pour cela un financement dans les CPER) Prévoir l'actualisation des cartes
Définition de ZART où des nouveaux aménagements réversibles de court-terme sont possibles	Mise en place de dérogations provisoires au règlement de la loi « Littoral » <sup>30</sup> spécifiques aux programmes de relocalisation, sans augmentation des enjeux menacés mais uniquement pour permettre leur recomposition dans de bonnes conditions Prévoir une période de révision des zonages en fonction de l'évolution des cartes de risque Définir les aménagements réversibles et les conditions de leur

<sup>30</sup>

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, codifiée aux articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

	déconstruction à terme
Définition d'un contrat de référence pour les propriétaires	Atelier juridique pour définir le type de contrat et les clauses de révisions ou de suspension liées à la perte de propriété
Définir des clauses d'indemnisation adaptées	<p><b>Différentiels d'indemnisation</b> : fonction de l'exposition et des types de biens ou de propriétaires, de l'existence ou non de propositions de solutions de repli</p> <p><b>Eligibilité à l'indemnisation</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• seuls les biens assurés sont indemnisables : <a href="#">quid de la cabanisation ?</a></li> <li>• Inéligibilité des propriétaires ayant refusé l'acquisition au début de l'opération ?</li> </ul>

Opérations préalables et anticipation	
Organiser la modularité de toutes les infrastructures des zones exposées d'ici 2040.	Notamment prévoir de pouvoir couper les réseaux par sous quartiers
Identification et constitution de réserves foncières pour les zones de replis	Prévoir des zones homogènes ou des dents creuses, prévoir des compensations financières entre communes si les zones sont dans une autre commune
Mise en place d'un consortium pour le portage de l'opération	<p>Identifier le niveau de collectivités pour le pilotage des projets, et leur gouvernance associant tous les acteurs concernés</p> <p>Identifier une structure d'appui (Caisse des Dépôt ; et labélisation de bureau d'études)</p>

Financement	
Aménagements juridiques pour réduire le coût important des indemnisations	<p>Le prix des acquisitions, doit prendre en compte le risque (contrairement à article L. 561-1 du Code de l'environnement), sauf en cas d'urgence survenant avant la mise en place du projet de repli et avant la diffusion d'une information opposable ?</p> <p>Définir le mode de calcul du prix à l'issue d'un groupe de travail (élargi à d'autres risques : gonflement argile, etc.) et appliquer les nouvelles règles de façon homogène sur l'ensemble des sites, exposés aux risques d'érosion ou de submersion notamment</p> <p>Indemnisation de la nue-propriété : attention le mode de calcul de l'usufruit implique de limiter la durée de l'usufruit par la durée pour laquelle la valeur cumulée des loyers atteint la valeur vénale du bien (&lt;40ans)</p>
Apport du partenariat Public-Privé (PPP) possible	Possibilité de prévoir la participation des promoteurs en compensation d'une concession sur une zone à réaménager par des biens amortissables sur 20 à 40 ans et devant être déplacés ou



	démolis à cette échéance
Durée des acquisitions	Une modification des délais de portage des EPF, actuellement limitée à 5-7 ans, et des prêts de la caisse des dépôts sur des périodes supérieures à 40 ans
Capacité du fond de financement	Un système de taxation prévu sur les transactions à l'échelle des intercommunalités peut s'avérer sous dimensionné si on anticipe le fait que la mise en œuvre des opérations (notamment avec achat de la nue-propriété) va faire baisser le prix et surtout le volume des transactions immobilières (sauf si on prévoit des nouveaux types de biens réversibles ... et l'apport de PPP avec les promoteurs) Donc la faisabilité du système paraît limitée à la phase d'amorçage ? qui des apports dans le temps et <b>attention au risque de sources d'inégalité au profit des premiers territoires</b>
<b>Adhésion et organisation de l'opération</b>	
Coût de maintenance pendant la durée de résidences locatives après rachat nue-propriété	Clause d'obligation d'entretien, mise en place d'opérations collectives
<b>Prise en compte de la situation des locataires</b>	Mécanisme d'aide pour compenser les différentiels de loyer des locataires là depuis longtemps, prise en charge éventuelle des coûts de déménagement
Concertation préalable	Rendre obligatoire une liste d'étape de concertation spécifique Veiller à l'égalité des positions entre résidents concernés et autres résidents ( <b>anticiper les risques de lobbies des exposés</b> )
<b>Gestion de l'incertitude</b>	
Survenue d'une tempête exceptionnelle qui modifie les zones de submersion	Clause spécifique « de sauvegarde » en cas de tempête et fonction du degré d'endommagement/temps restant qui implique de démolir de façon anticipée <sup>31</sup> . L'usufruitier se verrait indemnisé de la valeur du reliquat d'usufruit restant jusqu'à la durée initialement prévue. Ces indemnités, ainsi que les coûts de démolition des biens, pourraient être financées en grande partie par les indemnités d'assurance <b>à condition que la clause de reconstruction à l'identique des biens soit supprimée</b>
Dégât aux habitations pendant la durée de résidence locative après rachat nue-propriété	Mettre en place des conventions avec les assurances pour obliger l'assurance des biens pendant la durée de l'opération

<sup>31</sup>

C'est ce que prévoit déjà l'article L. 561-3 du Code de l'environnement, qui propose, grâce au fonds Barnier, une acquisition des biens sinistrés à plus de la moitié de sa valeur à la suite d'un événement de catastrophe naturelle. Cette disposition n'est valable aujourd'hui que pour des acquisitions amiables, pour lesquelles l'indemnisation est plafonnée à 240 000 € par unité foncière (article L. 561-3 du Code de l'environnement). Cependant, ces limites ont exceptionnellement été contournées dans les zones de solidarité consécutives à la tempête Xynthia.

Mise à jour du DPM qui peut modifier les propriétés	Engagement de l'Etat de ne pas réviser le DPM pendant la période de l'opération
Incapacité financière de la commune de remplir ses obligations de protection durant la durée de l'opération	Prélèvement et mise en réserve d'un montant de réserve pour la protection transitoire et prise en charge des coûts de déconstruction et de revégétalisation par le Fonds Barnier ? à l'issue de l'opération

## **Glossaire**

**All-Envie** : Alliance nationale de recherche pour l'environnement

**BRILi** : Bail Réel Immobilier Littoral

**CEREMA** : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

**CGEDD** : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

**COM** : Collectivité d'Outre-mer

**DPM** : Domaine Public Maritime

**GEMAPI** : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**ERC** : Eviter Réduire Compenser

**IGA** : Inspection Générale de l'Administration

**IGF** : Inspection Générale des Finances

**PAPI** : Programme d'Actions de Prévention des Inondations

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**PNR** : Parc Naturel Régional

**PPR (-N,-I, -L, -SM)** : Plan de Prévention des Risques (Naturels, Inondations, Littoraux, Submersion Marine)

**SLGBC** : Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière

**SLGRI** : Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation

**SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

**TIM** : Transmission d'Informations aux Maires

**UICN** : Union Internationale de Conservation de la Nature

**ZART** : Zone d'Aménagement Résiliente Temporaire