

LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE ET L'ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU RECUIL DU TRAIT DE CÔTE



Gestion intégrée du trait de côte : des recommandations aux outils opérationnels

Dans la continuité des réflexions du Grenelle de la mer, la **loi Grenelle 1 du 3 août 2009** consacrait le principe d'une *gestion intégrée de la mer et du littoral* intégrant dans une approche globale les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

En 2012, un groupe de travail constitué des cinq collègues du Grenelle de la mer formalisait la **stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte** de l'État (SNGITC), réaffirmant qu'une gestion véritablement *intégrée* du trait de côte nécessitait un « *changement de paradigme* ».

Il s'agit de ne plus « *lutter contre* » l'influence de la mer sur la position du trait de côte, mais de « *vivre avec* » elle : accepter la mobilité naturelle du trait de côte, renoncer à lui opposer systématiquement des ouvrages de « *défense contre la mer* » destinés à le fixer, et au contraire s'appuyer sur les services rendus par les écosystèmes et chercher des solutions à l'échelle des processus naturels en jeu.

La mise en œuvre de telles solutions requiert des **stratégies d'aménagement fondées sur des « projets de territoire » portés par les collectivités territoriales** (régions, départements, communes et intercommunalités). Des projets innovants en la matière ont ainsi été menés par plusieurs d'entre elles, souvent au moyen d'une ingénierie financière complexe et dans le cadre de solides partenariats.

Les dynamiques d'érosion pouvant avoir des effets sur les risques de submersion marine, le recul du trait de côte est pris en compte dans certains **plans de prévention des risques littoraux** (PPRL) qui rendent inconstructible la zone identifiée comme exposée au recul du trait de côte à horizon 100 ans. En complément de la logique prescriptive de ces outils, l'État accompagne les collectivités dans le développement de projets de



territoire intégrant l'adaptation au recul du trait de côte. Pour cela ont été développés des outils incitatifs dans le cadre de la SNGITC ainsi que des outils de financement d'actions de gestion souple, par le fonds de concours de l'**agence de financement** des infrastructures de transport de France (AFITF) : développement et partage de la connaissance, sensibilisation et partage des retours d'expériences innovantes, etc.

En 2012, un **appel à projets** consacré à la « *relocalisation des activités et des biens* » a permis à cinq territoires de mener des études préalables, concertations et expérimentations. L'opération a mis en lumière le **manque d'outils législatifs et financiers pour accompagner de telles recompositions spatiales**. Ce diagnostic a par la suite été confirmé, en 2018, par les 300 participants d'horizons variés à la vaste démarche de concertation *Dynamique(s) Littoral*.

Face à ce constat, l'État a commandité en 2019 une **mission d'inspection interministérielle** chargée de formuler des propositions concrètes pour le financement de projets de territoires (dont la relocalisation des biens et des activités), suivie d'une **mission parlementaire** confiée à M. Stéphane Buchou, député de Vendée, pour préciser les modalités d'application de ces propositions dans les territoires.

En février 2020 le **quatrième Conseil de défense écologique** a entériné le renforcement du soutien de l'État en faveur de la recomposition spatiale et de la valorisation des écosystèmes par le développement de **solutions fondées sur la nature** ainsi que la mise en place de nouvelles mesures pour faire face à l'érosion du trait de côte.

Cette décision a ouvert la voie aux réflexions et consultations qui ont abouti aux dispositions relatives à la gestion du trait de côte de la **loi n°2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi *Climat et résilience*. ■

Les apports de la loi Climat et résilience pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte



Les dispositions des articles 236 à 250 de la loi visent à inciter les territoires littoraux à adapter leur politique d'aménagement à la mobilité du trait de côte et à l'érosion, accélérées par le changement climatique. Décryptage de ces nouveaux outils :

Améliorer la connaissance et partager l'information

Art. 239 — La loi *Climat et résilience* prévoit l'établissement par décret d'une **liste des communes** dont « l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral ».

Les communes listées devront réaliser une cartographie d'évolution du trait de côte à court (0-30 ans) et long (30-100 ans) termes. Cette cartographie constituera le socle des nouvelles mesures qui visent :

- les biens existants dans les zones exposées au recul du trait de côte ;
- les constructions autorisées dans la zone exposée à long terme.

Art. 239 — **Comment les communes seront-elles identifiées ?** Cette liste sera établie en tenant compte de leur vulnérabilité au recul du trait de côte et de leurs enjeux territoriaux, sur la base des connaissances scientifiques disponibles et de la connaissance des biens et activités exposés, et « après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte ».

Elle sera révisée au moins tous les 9 ans et pourra être complétée à la demande de communes concernées par l'érosion et volontaires pour l'intégrer, sans justifier d'un critère particulier.

Art. 240 à 244 — **Quelles seront les conséquences pour les communes de la liste ?** Les communes figurant sur cette liste pourront bénéficier des outils et dispositifs prévus par la loi *Climat et résilience* pour accompagner le recul du trait de côte, comme le droit de préemption spécifique ou des dérogations à la « loi Littoral » sous certaines conditions, et lorsqu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre

d'un projet de relocalisation durable. Pour cela, elles devront faire figurer dans les documents d'urbanisme (PLU ou document en tenant lieu, ou carte communale), les zonages d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte aux horizons de 30 ans et de 30 à 100 ans. Un régime de limitation de la constructibilité adapté aux horizons de 30 ans et de 30 à 100 ans sera mis en place dans ces zones.

Dans quel délai les collectivités devront-elles faire évoluer leurs documents d'urbanisme ? Les communes identifiées devront engager la procédure d'évolution du plan local d'urbanisme, du document en tenant lieu ou de la carte communale « au plus tard un an après la publication de la liste ».

— Art. 242

À compter de l'engagement de la procédure d'évolution, les communes disposeront d'un délai de trois ans pour finaliser la procédure d'évolution de leurs documents d'urbanisme ou, si ce n'est pas le cas, pour adopter une carte de préfiguration des zones applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du document d'urbanisme intégrant les zones. Cette carte de préfiguration permet de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations concernant des travaux, des constructions ou des installations qui sont situées dans les zones préfigurées et qui sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur document d'urbanisme.

La carte de préfiguration permet également, sans attendre la finalisation de la procédure d'évolution du document d'urbanisme, de bénéficier des nouveaux outils qu'offre la loi *Climat et résilience*, comme l'information des acquéreurs et locataires relative au recul du trait de côte (IAL) ou le droit de préemption spécial érosion.

Qu'en est-il des communes identifiées qui font partie d'un EPCI ? La loi prévoit que « si une ou plusieurs de ces communes appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, la carte est établie par ce dernier ».



Quelle obligation pour les communes identifiées non couvertes par un document d'urbanisme ? Lorsqu'une commune identifiée n'est couverte par aucun document d'urbanisme, l'autorité compétente devra élaborer un plan local d'urbanisme ou une carte communale pour intégrer les zonages d'exposition au recul du trait de côte.

La procédure d'élaboration du PLU ou de la carte communale s'effectue dans des délais identiques à ceux prévus pour la procédure d'évolution du document d'urbanisme.

Les communes dotées d'un PPRL devront-elles également faire évoluer leurs documents d'urbanisme ? Les communes déjà couvertes par un PPRL comportant un volet relatif à l'érosion, prescrit ou approuvé à la date d'entrée en vigueur de la liste prévue par l'article 239, pourront choisir de ne pas réaliser de cartographie locale de projection de recul du trait de côte.

Dans ce cas, elles ne pourront pas bénéficier des nouveaux outils qu'offre la loi *Climat et résilience* pour adapter leur aménagement littoral au recul du trait de côte. Les dispositions relatives à l'érosion contenues dans le PPRL continueront alors de s'appliquer.

Si une commune choisit de réaliser une cartographie locale de l'érosion et l'intègre dans son document d'urbanisme, elle pourra alors bénéficier des outils prévus dans la loi et le PPRL devra être modifié dans l'année qui suit l'intégration de la cartographie dans le document d'urbanisme, pour les seules communes de son territoire qui auront réalisé la cartographie.

Quelle est la place du concept de gestion intégrée du trait de côte dans les politiques locales ? La loi *Climat et résilience* consacre l'existence de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et en définit les conditions d'élaboration. Ce faisant, elle réaffirme le principe de la gestion intégrée du trait de côte comme une composante fondamentale des politiques d'aménagement du territoire.

Comment l'information des habitants sur l'exposition des biens est-elle garantie ? La loi *Climat et résilience* étend l'obligation d'information des acquéreurs et locataires (IAL) par les vendeurs ou bailleurs de biens situés dans des zones exposées au recul du trait de côte et rend obligatoire la remise de l'état des risques dès la première visite du bien. Les annonces de vente des biens exposés devront préciser le moyen d'accéder à ces informations.

— Art. 236

— Art. 242

L'insertion de zonages d'exposition au recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme concourt également à la bonne information des citoyens.

Le phénomène peut-il être mieux connu et anticipé ? Le recul du trait de côte est un phénomène qui fait l'objet d'une attention particulière de l'État qui anime le réseau national des observatoires du trait de côte. La loi dote désormais les agents de l'État et des collectivités territoriales d'outils pour leur permettre de contribuer à l'amélioration de la connaissance et de la prévision de phénomènes naturels évolutifs ou dangereux, notamment pour le renseignement de l'IAL. ■

— Art. 250



Gérer le stock de biens immobiliers situés dans les zones exposées

La loi *Climat et résilience* :

- renforce la **compétence des établissements publics fonciers (EPF)** locaux et d'Etat afin d'accompagner les collectivités pour l'adaptation de leurs territoires au recul du trait de côte. — Art. 245

Cette intervention est **privilegiée car elle positionne un operateur déjà ancré et reconnu dans les territoires à enjeux**. L'action des EPF qui s'inscrit dans le temps long permet de mieux accompagner les acteurs locaux dans une démarche de recombinaison progressive et cohérente.

- instaure un **droit de préemption spécifique** au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents. Ce droit pourra être délégué à certains acteurs qui accompagnent les collectivités concernées notamment aux EPF. — Art. 244

La loi *Climat et résilience* permet ainsi aux élus locaux des communes ou intercommunalités couvertes par un document d'urbanisme ayant intégré une cartographie des zones exposées par le recul du trait de côte, de pouvoir le cas échéant y préempter - acquérir en priorité - des biens en cas de mise en vente, en particulier dans la perspective de conduire un projet urbain de recombinaison progressive de leur territoire.

Limiter l'exposition de nouveaux biens au recul du trait de côte

Art. 242 — **Les zones d'exposition au recul du trait de côte à court terme (0-30 ans) : le principe est l'interdiction des nouvelles constructions.** La loi admet toutefois par exception la possibilité, sans augmentation des capacités d'habitation des constructions, de rénover les constructions existantes ou de les étendre de manière limitée et démontable. La loi autorise également dans ces zones des constructions et installations nouvelles, nécessaires à des services publics ou à des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de la mer et à la condition qu'elles soient démontables.

— Art. 242 **Les zones d'exposition au recul du trait de côte à long terme (30-100 ans) : ces zones restent constructibles,** mais la loi impose une **obligation de démolition** des nouvelles constructions et des travaux sur les constructions existantes après l'entrée en vigueur du PLU révisé « *lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans* ». **La démolition est à la charge du dernier propriétaire du bien immobilier et s'appuie sur un mécanisme de consignation** auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Des outils de recombinaison spatiale pour la relocalisation des biens menacés

Art. 241 et 243 — **La possibilité d'identifier des secteurs d'accueil d'activités ou d'ouvrages de défense :** les schémas d'aménagement régional (SAR) en outre-mer et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui couvrent une ou plusieurs communes figurant dans la liste,

pourront **identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions** pour des projets de relocalisation en dehors des zones exposées au recul du trait de côte de la bande littorale et des espaces remarquables du littoral.

Les SCoT pourront en outre identifier des secteurs propices à l'accueil **d'ouvrages de défense contre la mer** pour protéger des secteurs habités denses ou des équipements d'intérêt général ou publics.

Art. 241 — **L'obligation de prendre en compte le recul du trait de côte dans les documents de planification stratégique** : Les SAR devront désormais comprendre des orientations permettant l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

Plus globalement, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les SAR valant schéma de mise en valeur de la mer peuvent fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte, en cohérence avec la stratégie nationale. Ils peuvent aussi préciser les règles générales d'un projet de territoire pour anticiper et gérer les évolutions du trait de côte.

Art. 243 — Le document d'orientation et d'objectifs des SCoT devra en outre définir « *les orientations de gestion des milieux aquatiques, de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte* ».

Enfin, les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) sont adaptées afin qu'il intègre des orientations relatives au recul du trait de côte dans son projet d'aménagement et de développement durables et pour qu'il puisse accompagner les opérations de recomposition au moyen d'emplacements réservés ou d'orientations d'aménagement et de programmation.

Art. 242 — **Dans quel délai les outils de planification devront-ils évoluer ?** Si la loi fixe un délai

maximal de quatre ans pour l'intégration de la cartographie du recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme (PLU, document en tenant lieu ou carte communale), elle n'en indique pas pour la prise en compte du recul du trait de côte dans les documents de planification (SAR et SCoT). Pour autant, **les collectivités pourront utilement procéder à cette intégration à l'occasion de la révision des documents de planification imposée dans le cadre de la trajectoire « zéro artificialisation nette »**, à savoir deux ans pour la planification régionale et cinq ans pour les SCoT.

D'autres outils existants, qui ne sont pas dans la loi Climat et Résilience, peuvent-ils être mobilisés ? Issu de la loi ELAN, le contrat de **projet partenarial d'aménagement (PPA)**, est un outil privilégié pour mettre en œuvre une opération de recomposition du territoire. A l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, il établit un cadre contractuel entre l'Etat et l'ensemble des parties prenantes d'une opération d'aménagement. Il peut prévoir et conduire à la création d'une Grande opération d'urbanisme (GOU) qui offre un cadre juridique exorbitant du droit commun destiné à faciliter et accélérer la réalisation de l'opération d'aménagement. Trois PPA ont été conclus entre l'Etat et les collectivités (Lacanau, Gouville-sur-mer et Saint-Jean-de-Luz) en vue de réaliser des projets de recomposition territoriale, avec une enveloppe exceptionnelle de France Relance de 10 M€ sur 2021-2022. ■



Travaux en cours et à venir :

Le Gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnance pour :

- créer un **nouveau régime de contrat de bail réel de longue durée, dit bail immobilier d'adaptation au changement climatique (BRACC)** par lequel un bailleur consent des droits réels en vue d'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des biens situés dans des zones exposées au recul du trait de côte ou à des risques naturels aggravés par le changement climatique ;
- définir une **méthode d'évaluation des biens** pour les moyens publics d'intervention foncière (droit de préemption, expropriation), qui pourrait être, le cas échéant et sous des conditions limitées, complétée par un mécanisme de « décote administrative ». Ces mesures doivent permettre de mieux prendre en compte la valeur réelle des biens les plus menacés (c'est-à-dire en tenant compte de la perte de valeur des biens à l'approche de la menace de l'érosion) et de contribuer ainsi à équilibrer le modèle économique de certaines actions de recomposition territoriale ;
- mettre en place, éventuellement, une **aide exceptionnelle au relogement**, notamment sous des conditions de ressources, d'habitation à titre de résidence principale et de date d'acquisition du bien cédé ;
- prévoir des **dérogations à la « loi littoral »**, sous certaines conditions, et lorsqu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de relocalisation durable ;
- **adapter des mesures aux spécificités de l'outre-mer** (notamment concernant la zone des 50 pas géométriques).

L'Etat et ses opérateurs (CEREMA et BRGM) mènent par ailleurs un travail de rédaction **d'un guide méthodologique pour la réalisation des cartographies du recul du trait de côte**. Ce guide proposera aux collectivités concernées des outils d'aide à la réalisation des projections d'évolution du trait de côte et à leur intégration dans leurs documents d'urbanisme. Les cartographies seront financées par l'Etat à hauteur de 80%.

Un dispositif de financement est en cours de définition. Il fera l'objet d'une communication ultérieure.

