



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

La recomposition spatiale des territoires littoraux

17 avril 2019

CGEDD • IGA • IGF

Synthèse

D'émergence récente, la recomposition spatiale du territoire littoral se heurte encore à de nombreux obstacles

Une gouvernance renouvelée et une information complète des citoyens et des élus sont deux préalables

Des outils et des cofinancements incitatifs pourraient être proposés aux porteurs de projets de recomposition, dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat

Les financements nouveaux reposeraient sur les collectivités et les propriétaires littoraux

Les principes qui ont guidé la mission

Pas d'indemnisation

Un aléa prévisible et continu ne devrait pas relever de la solidarité nationale de type catastrophe naturelle. Comme dans les autres pays, **il ne devrait pas y avoir de droit *a priori* à la compensation des pertes liées au recul du trait de côte.**

Message clair aux acteurs locaux

Il faut envoyer au message clair au secteur privé, aux citoyens et aux élus sur la **nécessité de libérer à terme l'espace menacé**, tout en poursuivant le développement du territoire dans son ensemble.

Prise en compte de l'aléa

Les facteurs et perspectives de recul du trait de côte, construits à partir de données robustes, devraient être **davantage pris en compte** dans les schémas stratégiques, les plans de prévention des risques et les documents d'urbanisme.

Rachat à un prix décoté

Les éventuels rachats de biens menacés par les collectivités locales devraient se faire à un prix tenant compte de l'échéance anticipée de recul du trait de côte et du niveau d'information des propriétaires.

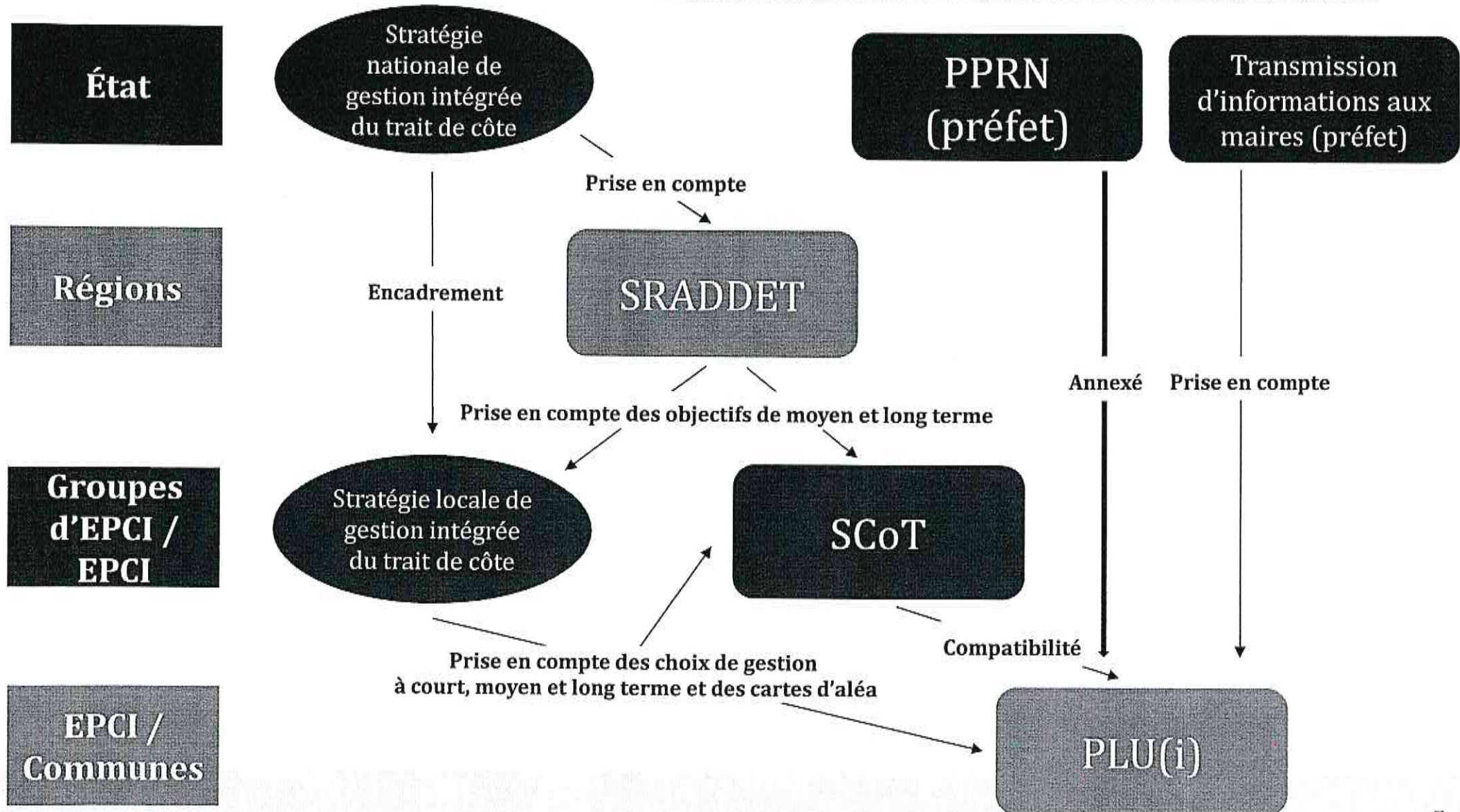
Conditionnement au projet de territoire

Toute intervention de l'État devrait être conditionnée à un projet de territoire organisant la recomposition spatiale, cohérent à l'échelle intercommunale. Elle viendrait en complément de financements locaux (collectivités et propriétaires).

Une gouvernance organisée autour d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte

- Sur les territoires concernés par l'érosion (liste fixée par l'État), des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) devraient être définies sur la base d'un cahier des charges établi par l'État
- L'État assurerait en contrepartie un cofinancement des études. Ces SLGITC s'inscriraient dans les orientations fixées au niveau national par la SNGITC et au niveau régional par le SRADDET.
- La SLGITC devrait être établie à un niveau cohérent avec les transports sédimentaires (cellule hydro-sédimentaire ou unité morpho-sédimentaire)
- À l'instar des stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) et des plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI), **la SLGITC serait établie au niveau intercommunal** par l'autorité gémapienne concernée, ou par un groupement d'EPCI si leur périmètre est pertinent.
- Les SLGITC, dont le contenu serait précisé par instruction ministérielle, présenteraient en particulier :
 - **la cartographie du recul** ou de l'avancée du trait de côte, aux échelles géomorphologiques et temporelles pertinentes ;
 - pour chaque zone identifiée, **la stratégie d'adaptation retenue à court, moyen et long terme** : maintien ou renforcement de défenses dures ou douces, laisser faire, recomposition spatiale, et les résultats attendus de ces choix.
- **Aucun cofinancement de l'État et aucune autorisation d'ouvrages de défense ne seraient accordés aux collectivités dont la SLGITC n'aurait pas été établie et diffusée à l'ensemble des acteurs locaux.**

Un chaînage de la diffusion des objectifs et des informations, de la stratégie nationale aux documents d'urbanisme



L'information complète des citoyens, des acteurs économiques et des élus, un préalable à la bonne prise en compte des enjeux

Dans les relations entre États, élus locaux et citoyens

- Si l'État dispose de l'information sur l'aléa : procédures de porter à connaissance et de transmission d'informations au maire, le cas échéant révision ou modification du PLU
- Étendre l'obligation d'information des citoyens tous les deux ans aux perspectives de recul du trait de côte, y compris en l'absence de PPR incluant l'aléa d'érosion, sur le fondement de cartes d'aléa produites par l'État ou le cas échéant les collectivités et leurs prestataires
- Campagnes de sensibilisation par tous moyens : courriers aux résidents des zones menacées, réunion publiques, marquages dans la communes, films, etc.

Dans l'attente des PPR, les dossiers TIM devraient inciter les élus à :

- **ne pas délivrer d'autorisation d'urbanisme dans les zones menacées**
- **engager la révision des PLU(i)**

Dans les échanges privés

- Renforcement de l'obligation d'information des acquéreurs et locataires (IAL) sur l'aléa d'érosion et les risques d'inondation dès l'annonce immobilière, sur le modèle des DPE
- Élargissement, dans les communes soumises à érosion, de l'obligation d'IAL y compris en l'absence de PPR intégrant l'aléa d'érosion
- À l'occasion d'une mutation à titre onéreux, signature par l'acquéreur d'une attestation de connaissance de l'aléa et d'information sur l'absence de dispositif d'indemnisation des éventuelles pertes liées au recul du trait de côte

L'information renforcée doit permettre de :

- **contribuer à la baisse des prix dans les zones menacées**
- **réduire la pression locale en faveur de l'indemnisation**

La libération des espaces menacés pourrait passer par des offres de rachat amiable, à un prix tenant compte de la durée de vie anticipée du bien

La mission préconise de ne créer **aucun dispositif d'indemnisation** au titre du recul du trait de côte.

Toutefois, des offres de rachat pourraient se justifier **dans le cadre de projets visant à réduire les enjeux exposés au recul du trait de côte et à promouvoir un aménagement soutenable du littoral et de l'arrière-pays.**

Ces rachats seraient effectués par des communes, des groupements de communes ou d'autres acteurs locaux (EPF, SPL, etc.).

Les rachats de biens pourraient prendre différentes formes : acquisition en pleine propriété, échange de terrains, acquisition en nue-propriété, etc.

Le prix de rachat des biens, estimé par la direction de l'immobilier de l'État, devrait tenir compte de leur durée d'utilisation estimée au regard des cartes d'aléas.

Des outils incitatifs pourraient être proposés aux porteurs de projets de recomposition spatiale, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État

Afin **d'inciter les collectivités concernées** à s'engager effectivement dans des projets de recomposition spatiale, la mission préconise de développer une logique de contractualisation avec l'État, portant sur des **projets de territoire** intégrant à la fois la diminution des enjeux exposés au recul du trait de côte et le développement de zones non exposées.

Ces projets de territoire devraient :

- être proportionnés aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques ;
- être portés et mis en œuvre à l'échelle intercommunale ;
- orienter l'urbanisation vers de nouveaux modèles adaptés à la fois à l'évolution de la demande et aux enjeux du développement durable ;
- viser à couvrir le plus largement possible les coûts de la recomposition spatiale.

Les cas d'urgence pourraient être traités au cas par cas, au besoin hors du cadre contractuel préconisé, en cas de danger prévisible pour les personnes.

En plus des outils existants, la contractualisation ouvrirait droit à des outils d'aménagement et d'occupation des sols adaptés

Sur le fondement des cartes d'aléa produite par les collectivités ou dans le cadre de l'élaboration des PPRN par l'État, définition de zones soumises à aléa d'érosion à court, moyen et long terme dans les plans locaux d'urbanisme :

- encadrement de l'occupation existante par la restriction des possibilités de reconstruction, d'agrandissement, de changement de destination ;
- mise en œuvre d'un droit de préemption sur tout ou partie des zones menacées ;
- **[IGA et IGF] créer un régime d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, réservé aux zones soumises au seul aléa de recul du trait de côte, permettant ;**
 - d'indiquer explicitement la date de fin d'autorisation d'occupation dans le permis, assise sur les données relatives au recul du trait de côte, ou sur l'échéance de projet de réaménagement des zones (renaturation par exemple) ;
 - de prévoir une obligation de remise en état du terrain ;
 - d'afficher clairement le caractère précaire de toute occupation des zones menacées.

Le CGEDD estime qu'aucune construction nouvelle ne devrait être autorisée dans les zones menacées d'ici à 2100, afin de diffuser un message univoque sur la nécessité de privilégier l'occupation en rétro-littoral

À titre expérimental, rendre possible des dérogations limitées aux dispositions de la loi Littoral relatives à l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

La contractualisation donnerait accès à des financements complémentaires

La contractualisation sur un projet de territoire rendrait éligible à un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL) et au cofinancement de travaux d'études et d'ingénierie

Le FARL permettrait de cofinancer, avec un taux variable en fonction des situations locales, le rachat d'une partie des biens privés menacés, mais également les coûts éventuels de démolition et de dépollution, de renaturation, ou de déplacement de biens publics.

Il ne serait mobilisé qu'à titre subsidiaire, en complément des outils financiers existants au niveau de l'État ou des collectivités locales (taxe GEMAPI, FNADT, financement AFITF, FEDER, etc.).

Le cofinancement du rachat de biens menacés par le FARL serait conditionné à :

- une acquisition à titre onéreux antérieure à la mise en place des nouveaux dispositifs d'information sur le recul du trait de côte proposés par la mission ;
- un respect de l'estimation réalisée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), qui tiendrait compte explicitement de la durée de vie réduite des biens, en valorisant à titre principal leur usufruit économique sur cette période.

Par ailleurs, le montant du cofinancement serait plafonné, sur le modèle du rachat de biens sinistrés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Trois options sont *a priori* possibles pour le financement du FARL

Option	Avantages	Inconvénients
Financement budgétaire	■ Simplicité de mise en œuvre ■ Possibilité de modulation rapide selon les enjeux ■ Adapté <i>a priori</i> à des montants annuels faibles lors de la période de montée en charge	■ La solidarité nationale est peu justifiée ■ Le financement budgétaire doit être réarbitré chaque année, ce qui peut être contradictoire avec la volonté de sanctuariser le financement de projets obéissant à des considérations de long terme
Augmentation limitée de la TCA sur les DMTO	■ Solidarité entre propriétaires littoraux ■ Assiette large et taux faible ■ Contribution ponctuelle à l'occasion d'une transaction, montant limité pour chaque assujetti ■ Possibilité d'abattements sur l'assiette ■ Fait contribuer prioritairement les acheteurs fortunés dans les stations balnéaires et les grandes villes ■ Neutre pour les finances des collectivités locales ■ Absence de coût de recouvrement	■ Peut être perçu comme un nouvel impôt à faible rendement, le rythme de la montée en charge des besoins étant incertain ■ Ne fait contribuer ni les touristes balnéaires, ni les propriétaires existants
Fonds de péréquation littoral	■ Peut être limité aux communes des intercommunalités littorales ■ Simplicité de mise en œuvre : prélèvement assis sur les recettes réelles de fonctionnement ■ <i>A priori</i> neutre pour les contribuables locaux	■ Diminution des ressources de collectivités, qui pour certaines ne bénéficient pas des aménités du littoral ■ Ne permet pas de cibler les propriétaires littoraux ■ S'ajoute aux fonds de péréquation existants

Les financements nouveaux reposeraient sur les collectivités et les propriétaires littoraux

En tenant compte des estimations du CEREMA, des rachats à prix décoté et de la part du financement assumée par les porteurs de projet, le besoin d'abondement du FARL est estimé au maximum à 800 M€ d'ici à 2040, soit 40 M€ par an.

La mission préconise que le financement du FARL soit principalement assumé par les collectivités ou les propriétaires des intercommunalités littorales, après un financement budgétaire durant la période de montée en charge (5 ans).

- Les collectivités littorales sont celles qui sont susceptibles d'être affectées par le risque, et qui bénéficient de la proximité du front de mer. Le recours à la solidarité nationale poserait un problème d'équité entre les propriétaires littoraux pouvant bénéficier d'une forme de rente de situation et l'ensemble des contribuables, qui pour certains vivent dans des zones dont la situation économique et sociale est plus défavorable.
- Ce périmètre élargi aux EPCI ferait d'autant plus sens que la loi NOTRe confie aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération les compétences en matière de promotion du tourisme, de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) et d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont les communautés urbaines et les métropoles étaient déjà dotées. En outre, les projets de recomposition spatiale seraient conçus et financés à l'échelle de l'intercommunalité.

Le recours au FPRNM est exclu par la mission : le recul du trait de côte n'est pas un risque naturel majeur. Il n'est pas assurable, en France comme à l'étranger, car il s'agit d'un phénomène progressif et quasi-certain (seule l'échéance est incertaine), et ne crée pas de danger pour les vies humaines s'il est anticipé.

Liste des propositions du rapport (1/3)

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

Proposition n° 2 : Préciser par instruction ministérielle le cahier des charges attendu pour l'élaboration des SLGITC. En particulier, la méthodologie cartographique devrait être validée par les opérateurs de l'État compétents, CEREMA et BRGM, et le principe d'association des parties-prenantes devra être prévu.

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

Proposition n° 4 : Dans l'attente ou en l'absence de plan de prévention des risques naturels intégrant l'aléa d'érosion, utiliser la procédure de transmission d'informations aux maires (TIM) pour informer les maires au fur et à mesure de l'acquisition des connaissances.

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

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

Liste des propositions du rapport (2/3)

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

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

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

En outre, le montant de cofinancement serait plafonné.

Proposition n° 8 : Tenir compte de la durée de vie restante du bien menacé (habitation ou bien professionnel) dans les estimations de prix de rachat transmises par les services de l'État aux collectivités. Pour une acquisition en pleine propriété, l'estimation de prix serait basée sur la valorisation de l'usufruit sur la durée de vie résiduelle du bien, et couplée avec une somme minimale forfaitaire.

Proposition n° 9 : Donner la possibilité d'instituer un droit de préemption sur tout ou partie des zones identifiées, dans les documents d'urbanisme ou les documents annexés aux documents d'urbanisme, comme soumises à un aléa de recul du trait de côte à l'horizon 2050, dans le cadre d'un projet de territoire de recomposition spatiale à l'échelle intercommunale.

Liste des propositions du rapport (3/3)

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

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

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

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

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

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

Contacts



Jean-François Rocchi
jean-francois.rocchi@iga.interieur.gouv.fr

Frédéric Garnier
frederic.garnier@iga.interieur.gouv.fr



Bruno Depresle
bruno.depresle@developpement-durable@gouv.fr

Thierry Galibert
thierry.galibert@developpement-durable@gouv.fr



Jean-Pierre Menanteau
jean-pierre.menanteau@igf.finances.gouv.fr

Cédric Audenis
cedric.audenis@igf.finances.gouv.fr

John Houldsworth
john.houldsworth@igf.finances.gouv.fr