

Remerciements
Comme le veut la formule consacrée, ce rapport n'aurait pas pu voir le jour sans l'aide, l'appui, la disponibilité de nombreuses personnes ;
Aussi, je tiens à remercier très chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont pris le temps et le soin de me recevoir, d'échanger, de confronter les points de vue et les expériences. Ce fut essentiel et particulièrement précieux compte-tenu du travail que je devais accomplir.
Première et dernière page de couverture : la station de Lacanau-Océan (Gironde) en février 2015 Photo © Banque des territoires.

Avec le concours de
Jean-Pierre Thibault, Inspecteur Général au Conseil Général de l'Environnement et du Développement
Léonie Boudaud, Stagiaire dans le cadre sa deuxième année de Master de Recherche en Sciences Sociales «Aménagement des Territoires Littoraux» puis Collaboratrice Parlementaire jusqu'au terme de la mission*
Kevin Veyssière, Collaborateur parlementaire
Octobre 2019
* Léonie Boudaud a brillamment obtenu son diplôme au mois de septembre avec les Félicitations du Jury

Table des Matières

Introduction : "Repenser l'élaboration de nos politiques publiques sur le littoral face à l'érosion côtière "	6
Résumé	8
Liste des recommandations	10
Conclusion : Enieux pour la prochaine décennie	14

Introduction

"Repenser l'élaboration de nos politiques publiques sur le littoral face à l'érosion côtière "

Cette première phrase de la lettre de mission, signée le 15 avril dernier par le Premier Ministre, donne à la fois l'ambition et le contexte du rapport.

La « dynamique littorale », terme que nous préférerons à celui d'érosion côtière, sémantique qui peut se révéler anxiogène, est au cœur de l'actualité en France, mais aussi dans le monde.

L'Indonésie a rendu publique à la fin du mois d'août dernier son intention de déménager d'ici 2024 vers l'Ile de Bornéo sa capitale, Djakarta, menacée par la montée des eaux engendrée par le changement climatique.

Plus personne ne peut ignorer la réalité et l'ampleur du phénomène.

En France, la tempête Xynthia avait, en 2010, révélé douloureusement la vulnérabilité de nos espaces littoraux ; elle survenait dix ans après l'ouragan Martin qui avait temporairement redessiné certains golfes marins, sans que le lien soit encore fait à cette époque, avec le réchauffement du climat.

Depuis ces événements - dont la mémoire s'estompe parfois déjà - le cas emblématique du Signal, à Soulac, est une sorte de rappel permanent au devoir d'action des autorités publiques. Celles-ci, dans toutes leurs composantes locales et nationales, ministérielles et parlementaires, ont multiplié depuis l'évacuation de l'immeuble, en 2014, les initiatives pour doter notre pays d'une politique d'ensemble de la dynamique littorale.

Premières propositions législatives, appels à projets, travaux d'experts, séminaires... ont permis d'accumuler des connaissances sans pour autant aboutir, pour le moment, à des conclusions opérationnelles ou même juridiques.



Article de « Sud-Ouest » du 29 juin 2019 sur le « Grand Hôtel de la Plage » à Biscarosse (le « Signal » n'est pas un cas isolé...)

L'année 2018 a marqué, dans ce domaine, une notable accélération avec la commande gouver-nementale¹ d'une mission sur « *la recomposition spatiale des territoires littoraux* », confiée aux trois inspections générales de l'écologie (Conseil général de l'environnement et du développement durable, CGEDD), de l'administration (IGA) et des finances (IGF).

L'esprit de ce rapport, rendu public en juillet 2019, est de passer de la logique de gestion du risque, qui avait jusqu'alors prévalu, à celle de l'aménagement de l'espace.

¹ Formulée lors de l'installation, en janvier, du nouveau comité national de suivi et de gestion intégrée du trait de côte, que l'auteur du présent rapport a l'honneur de présider

Le risque est par nature imprévisible dans son déclenchement et son intensité, tandis que l'aménagement est un acte de construction de l'espace.

Il suppose de nouvelles compositions urbaines englobant les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il permet de passer du vocabulaire guerrier (entre « défense » et « repli stratégique») avec son corollaire d'angoisse devant la « défaite » inéluctable, à l'invention d'une nouvelle urbanité côtière, d'une logique de projet, capable de susciter l'adhésion.

L'orientation générale, tout comme le contenu de ce rapport, ont été, pour la mission un véritable socle de travail : il s'est agi avant tout d'en confronter les principes et le contenu avec la réalité vécue des territoires.

La mission a donc privilégié les contacts de terrain et l'action pédagogique.

Le présent document comporte peu de développements techniques, juridiques ou financiers largement et solidement traités dans le rapport précédent.

Il est empreint, en revanche, de la volonté de faire partager au plus grand nombre de lecteurs possibles les attendus et les propositions qu'il formule ; d'où une priorité aux exposés de démarches pionnières et de cas concrets : une vingtaine d'encadrés insérés au fil du texte relatent ces « histoires de dynamiques littorales, et assez souvent, de recomposition ».

La mission a ainsi tenu à se déplacer sur l'ensemble des régions littorales, y compris ultramarines.

Les rencontres des acteurs de terrain (près de 200 en 4 mois) ont été préférées aux auditions d'experts plus classiques, même si la mission remercie tout particulièrement celles et ceux qui se sont prêtés à

cet exercice nécessaire. On en trouvera la liste en annexe.

Le présent rapport commence donc par exposer la problématique et les enjeux de la dynamique littorale. Qu'il s'agisse d'érosion ou d'accrétion, ce phénomène très ancien a été aiguisé par une croissance démographique soutenue des territoires côtiers. Le choc du changement climatique aggrave cette contradiction et impacte les multiples enjeux des établissements humains littoraux : habiter, travailler, accueillir, gérer l'environnement et le patrimoine...

Il pose ensuite, à partir des constats de terrain qui illustrent particulièrement cette seconde partie, les jalons d'une politique publique de la dynamique littorale.

Après avoir proposé une **définition** du phénomène, il recommande de **mieux en organiser la connaissance et le partage**, y compris en direction du difficile marché immobilier dont l'emballement handicape l'action publique de résilience et de recomposition.

Il propose ensuite un cadre minimal et un mode de reconnaissance et de validation aux projets de territoire, nécessairement ascendants qui commencent à apporter une réponse positive au recul inexorable des rivages.

Enfin, tout en soulignant la nécessité de renforcer en ingénierie les porteurs de ces projets, la mission recommande la mise en place d'outils juridiques, permettant de gérer les phases transitoires du processus (maintien temporaire dans les lieux des habitants et des activités), et, bien sûr, un dispositif de solidarité financière permettant d'assurer la mise en œuvre concrète des projets validés.

Résumé

En tant que politique publique spécifique, la « dynamique littorale » (érosion ou accrétion), en tant que telle, pour l'instant, n'existe pas.

L'objectif du présent rapport est donc de proposer des solutions pour la faire sortir d'une marginalité, qui rend, aujourd'hui, précaires, les nombreuses tentatives de résilience et de recomposition spatiale que l'inventivité des territoires, propose, de plus en plus, comme réaction positive face à ce phénomène.

Lors de ses visites dans la quasi-totalité des régions littorales de métropole et d'outre-mer, la mission a pu constater que les collectivités littorales avaient partout conscience de l'inéluctabilité du phénomène, et, très souvent, de la pertinence du projet global de territoire comme réponse durable, au-de-là de la nécessaire défense des personnes et des biens.

En revanche, elles sont en attente d'outils adaptés au problème, parfois en désarroi devant l'absence de solutions juridiques, pratiques, réglementaires et financières répondant réellement aux problèmes auxquels elles se sont courageusement attaquées.

Le rapport commence par rappeler le contexte et les enjeux de la « dynamique littorale ».

La mission a fait ce choix sémantique plutôt que celui de « l'érosion » qui lui semble associée à un caractère anxiogène peu propice à la mise en œuvre des recommandations ci-après énumérées.

Le « trait de côte » a toujours été en mouvement : les cartes anciennes l'attestent, mais une relative amnésie vis-à-vis de ce phénomène et l'illusion technologique des 30 Glorieuses ont un temps fait penser que l'Homme pouvait « stabiliser » la côte...

Or, ce territoire mouvant a connu, depuis les années 1850, une attractivité d'abord limitée aux élites, suivie d'un véritable engouement à partir des années 1960.

Le phénomène s'étend aujourd'hui au « rétro-littoral ». En tenant compte de la capacité d'accueil touristique de ces espaces, près de 14 millions de personnes peuvent actuellement résider simultanément dans les intercommunalités littorales.

Cette contradiction est désormais aggravée par le changement climatique.

Les conséquences en sont connues :

- ▶ Hausse du niveau des mers
- ▶ Aggravation des phénomènes tempétueux
- ▶ Perturbation du cycle de l'eau continentale
- ▶ Accélération de la fragilité des côtes
- ▶ Raréfaction des apports sédimentaires.

Les enjeux identifiés sont d'envergure sur ce littoral ainsi « *pris entre deux vagues* »¹ :

- ▶ 16 500 bâtiments concernés par le recul pour une valeur globale de 3,7 milliards d'€²,
- ▶ 22 000 km d'infrastructures de transport,
- ▶ Des dizaines d'établissements de santé, sans compter des éléments majeurs de notre patrimoine naturel, culturel et paysager.

Après ces rappels, le rapport propose les éléments d'un dispositif juridique, technique et financier permettant de dépasser l'angoisse devant l'inexorable recul des rivages, afin de susciter une nouvelle étape d'installation littorale des activités humaines, empreinte à la fois d'humilité et d'inventivité.

Il convient d'abord de poser une définition de la dynamique littorale qui constituera le socle des recommandations ultérieures.

Cette définition insiste sur le caractère naturel et progressif du phénomène - qui le distingue des différents « risques naturels » - et sur son lien avec le changement climatique.

Autre élément essentiel, l'organisation de la connaissance de cette dynamique, en généralisant, d'ici cinq ans, les « Observatoires de la Dynamique Littorale », labélisés ODyL 21, selon un modèle conventionnel souple entre la communauté scientifique (établissements publics comme le BRGM³ et laboratoires universitaires), les collectivités locales et les services de l'État.

L'actualisation permanente et la large diffusion au public des constats et des prévisions de ces observatoires va de pair avec leur mise en place.

¹ Selon la Formule de P. Grosvalet, Président du Conseil Départemental de Loire-Atlantique : « le littoral entre deux vagues » dans le rapport produit en 2014 par l'association des départements de France

² Selon l'une des hypothèses - la plus vraisemblable aux yeux de la mission - de l'étude réalisée en 2018 par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

³ Bureau de Recherches Géologiques et Minières.

Il est aussi le support :

- ▶ D'une part, d'une information renforcée des éventuels acquéreurs de biens concernés par la dynamique littorale, dès l'annonce de leur mise en vente ;
- ▶ D'autre part, d'un principe de « nonaggravation de la situation » qui implique de n'autoriser les constructions supplémentaires que dans le cadre des dispositifs transitoires, prévus dans les projets de recomposition spatiale.

S'inspirant d'une quinzaine de travaux et démarches de terrain, analysés par la mission et relatés dans le rapport (cf. table des encadrés), ces projets que nous proposons de qualifier « *Litto 21* », devraient avoir les caractéristiques suivantes :

Partant d'une nécessité de protéger les personnes et les biens, ces projets s'inscriraient dans une logique d'aménagement, à une échelle, au minimum intercommunale.

A la fois prescriptifs (les documents d'urbanisme devraient être compatibles avec eux) et programmatiques (ils prévoiraient les conditions concrètes de leur mise en œuvre, y compris sur le plan foncier et financier), les projets « *Litto 21* », établis par les intercommunalités littorales dans le cadre d'une concertation formalisée, feraient l'objet d'une validation par l'État, après avis du « *Comité National de l'Aménagement Littoral* »1.

La validation interviendrait au vu notamment d'une évaluation du « gain écologique et paysager net » de l'opération proposée. Pendant une période expérimentale de dix ans, ces projets incluraient l'énoncé de « modalités d'application du principe de continuité de l'urbanisation prévu par la Loi Littoral », adaptées aux particularités spatiales du projet.

De telles démarches nécessitant une ingénierie hors de portée de la plupart des intercommunalités, le rapport recommande que les maîtrises d'ouvrage locales puissent bénéficier d'un soutien renforcé significatif pendant la durée des opérations.

Le principe de « non-aggravation de la situation », évoqué ci-dessus, ne doit néanmoins pas se traduire par un effet « ville-fantôme » (délaissement prématuré de biens menacés à l'échelle de deux ou trois décennies).

La proposition est faite de « *Conventions Litto-* rales d'Occupation », fondées sur la dissociation de la nue-propriété, acquise par la collectivité, et de l'usufruit des biens, laissé aux habitants ou aux acteurs économiques actuels. Ces conventions autoriseraient, le cas échéant, une extension réversible des constructions.

Enfin, le rapport propose d'affecter aux projets validés une ressource fiscale correspondant à un pourcentage, à définir du montant des transactions immobilières effectuées sur le territoire des intercommunalités littorales.

Indolore pour les habitants actuels comme pour les communes, écrêtée à 100 000 € pour ne pas pénaliser les acquéreurs les plus modestes, cette ressource serait répartie dans le cadre du Comité National de l'Aménagement Littoral, déjà mentionné.

Compte tenu des échéances électorales municipales à venir et du lancement prochain d'un « appel à partenaires », doté de moyens de suivi conséquents et d'une absolue nécessité d'évaluation, les recommandations qui suivent devraient permettre de voir émerger, au cours de la prochaine décennie, une douzaine de projets « Litto 21 ».

¹ Il s'agirait de l'actuel « Comité National de suivi et de gestion intégrée du trait de côte » dont la composition en 5 collèges serait reconduite mais la dénomination rendue plus intelligible.

Liste des recommandations

ΩR1:

Donner une définition juridique à la dynamique littorale et l'inscrire dans le Code de l'Urbanisme.

Cette définition pourrait être la suivante : « La dynamique littorale, érosion ou accrétion, est un phénomène naturel et graduel causé par plusieurs facteurs et révélé par le bilan sédimentaire constaté sur les rivages. Elle est amplifiée par l'élévation du niveau de la mer due au réchauffement climatique. Elle a pour résultat une évolution de la limite entre les domaines maritime et terrestre et, pour conséquence, une mise en cause de la pérennité des espaces et des activités humaines situées à proximité du rivage ».

?R2:

Mettre en œuvre une politique publique d'aménagement des littoraux affectés par les conséquences du changement climatique fondée sur cette définition.

₽R3:

Compléter et renforcer, dans un délai, de cinq ans à la diligence conjointe des Régions et des Préfets, le réseau des Observatoires de la Dynamique Littorale. Quelle que soit la forme d'organisation choisie, qui devra prendre en compte les spécificités régionales, ces observatoires devraient regrouper à minima les collectivités concernées, la communauté scientifique, les établissements publics nationaux pertinents et les services déconcentrés de l'État.

ΩR4 :

Diffuser, faire diffuser et faire commenter largement, par les Observatoires de la Dynamique Littorale, les résultats réguliers de leurs travaux en direction des collectivités locales, des populations et des acteurs sociaux, économiques et environnementaux concernés.

⊘R5 :

Mettre en place une information appropriée à destinations des acquéreurs ou des locataires de biens meubles ou immeubles impactés à court ou moyen terme par la dynamique littorale, au moyen d'une mention explicite, dès l'annonce de la vente ou de la location concernée.

Ce dispositif s'appliquerait dès le moment où une information, issue des observations scientifiques ou techniques effectuées, aurait été transmise au maire de la commune par les responsables des observatoires de la dynamique littorale ou, à défaut, par les services de l'État.

©R6:

Dès la prise de connaissance des informations relatives aux territoires impactés par la dynamique littorale, les nouvelles constructions, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par un changement de la destination du bien, ne pourraient y être entreprises que dans le cadre des « conventions littorales d'occupation » décrites dans la recommandation 11 ci-après.

₽R7:

Transformer le « Comité National de suivi et de gestion intégrée du trait de côte » en « Comité National de l'Aménagement Littoral ».

Lui donner une existence juridique et en faire une véritable autorité administrative qui aurait, entre autres missions, la validation des projets de recomposition « Litto 21 » décrits ci-dessous.

②R8:

Élaborer des projets « Litto 21» adaptés aux spécificités géographiques, sociologiques et historiques locales afin d'assurer, par étapes, la recomposition spatiale des territoires impactés par l'érosion côtière.

Ces projets devraient :

Étre établis à l'échelle pertinente d'un ou plusieurs casiers hydro-sédimentaires.

Comporter à la fois :

- Une planification des recompositions spatiales envisagées
- ▶ Une programmation de travaux
- ▶ Un plan de financement

Être mis en œuvre à l'initiative de la ou des intercommunalités compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme, correspondant le mieux à l'échelle susmentionnée (casiers hydro-sédimentaires).

Préciser les modalités d'une gouvernance favorisant la concertation permanente la plus large possible avec les acteurs sociaux, économiques et associatifs locaux.

Indiquer, au moyen d'une expertise indépendante, le gain écologique net des recompositions spatiales dont ils prévoient la mise en œuvre.

Ils seraient validés par l'autorité administrative pour la durée de mise œuvre prévue, après avis du « Comité National de l'Aménagement Littoral».

₽R9:

Mettre en compatibilité avec les dispositions spatiales des projets « Litto 21 », les documents d'urbanisme applicables aux territoires concernés.

Il conviendrait d'y préciser, si nécessaire, les modalités particulières d'application du principe de continuité de l'urbanisation avec les agglomérations et villages existants, prévu par la Loi Littoral, adaptées aux particularités spatiales du projet «Litto 21 » dûment validé.

Cette dernière mesure ferait l'objet d'une expérimentation limitée à dix ans, à compter de la promulgation de la loi correspondante.

♀R10:

Prévoir les moyens de renforcer le potentiel d'ingénierie des groupements de collectivités, porteurs des projets « Litto 21» par :

- ▶ Un accroissement de leur dotation globale d'équipement (recrutement de personnels spécialisés pour la durée du projet)
- ▶ Un renforcement des capacités financières d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à un niveau proportionné à la complexité du projet.

ΩR11:

Dans le cadre des projets « Litto 21 », instituer, sur les territoires impactés, à moyen terme, par la dynamique littorale (telle que prévue par les observatoires mis en place) des conventions permettant le maintien dans les lieux des occupants ou des activités, ou bien l'affectation temporaire des biens, jusqu'à l'imminence de la submersion.

Ces « Conventions Littorales d'Occupation » seraient conclues après acquisition de la nue-propriété de ces biens soit par la collectivité publique concernée, soit par un établissement public foncier mandaté par celle-ci.

Les propriétaires ou ayant-droits en place lors de la validation du projet seraient prioritaires pour la conclusion de ces conventions.

ΩR 12 :

Prévoir, le cas échéant, sur les parcelles concernées par les conventions littorales d'occupation, en ce qui concerne les constructions, soit des extensions ou des créations qui devront, dans les deux cas, être d'ampleur limitée.

2 réserves devront s'appliquer :

- Que ces constructions ne nécessitent pas de modification ou d'extension des réseaux existants
- Que ces constructions soient démontables en moins d'un mois et que leur enlèvement soit réalisé aux frais du titulaire de la convention

ΩR13:

Mettre en place un « Fonds d'Aménagement Littoral » alimenté par une augmentation de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation immobilière. Ce taux sera à déterminer en même temps que la question de sa progressivité.

Cette taxe additionnelle serait prélevée sur le périmètre des intercommunalités disposant d'une façade littorale, pour toute transaction dont le montant net excéderait 100 000 €.

₽R14:

Affecter les sommes collectées sur ce fonds, après avis conforme du Comité National de l'Aménagement Littoral aux études et aux travaux nécessaires à la mise en œuvre des projets « Litto 21 », dûment validés, ainsi qu'à l'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessaire à leur suivi et à leur mise en œuvre.

♀R15:

Concrétiser les présentes recommandations dans un futur texte législatif sur l'adaptation des territoires littoraux face au changement climatique, potentiellement organisé comme suit :

- ▶ Un volet juridique et réglementaire
- Un volet environnemental
- ▶ Un volet financier

Conclusion Enjeux pour la prochaine décennie



Anciennes rizières de Mana (Guyane) en cours de renaturation Photo © Conservatoire du littoral

Le présent rapport n'a pas pour objectif d'être « un rapport de plus » sur le sujet de la dynamique littorale, largement étudié depuis au moins deux décennies.

Il a pour ambition de marquer un passage décisif du stade de la réflexion - parfois de la perplexité, sinon de l'angoisse - au stade de l'action.

La période est favorable pour cela : la mission a pu constater, lors de chacune de ses visites, une prise de conscience remarquable et une véritable maturation des esprits sur la façon de traiter, positivement, le phénomène.

Personne aujourd'hui ne nie plus la réalité de la dynamique littorale, y compris sous son aspect érosif.

Cependant, les illusions sur notre capacité de résistance, purement technologique, à l'inéluctable recul du rivage se dissipent plus rapidement que nous aurions pu le penser au démarrage de la mission.

Les protections « dures » seront sans doute encore nécessaires, mais uniquement en tant que moyen de gagner le temps indispensable à l'élaboration d'un véritable projet de territoire, dont l'urbanisme contemporain et les « solutions fondées sur la nature » seront les composantes principales.

Le calendrier politique est également favorable.

En mars prochain, des équipes municipales nouvelles ou renouvelées auront devant elles une période de six années pour enclencher une dynamique de projet, comme réponse collective, partagée et à la bonne échelle, au problème rencontré, ainsi transformé en opportunité de « mieux vivre ».

Ces équipes devraient - c'est à la fois un souhait et une prévision raisonnable - avoir à leur disposition deux éléments complémentaires :

▶ Une boîte à outils juridique prenant enfin en compte la dynamique littorale comme un objet de politique publique avec une définition, des cadres réglementaires et des financements dédiés. Les recommandations du présent rapport sont en effet immédiatement transposables en articles de loi. Quelle qu'en soit l'initiative, un texte législatif pourrait donc être discuté au cours des toutes prochaines sessions

parlementaires.

▶ Un appui technique et administratif sous la forme d'un appel à partenariats ; le CEREMA et l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL) ont fait part à la mission de leur volonté d'en assurer en commun le portage. Outre les administrations centrales de l'État concernées, le Conservatoire du Littoral, les Agences de l'Eau, les régions littorales et le Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA) font partie du comité de pilotage de cet appel, dont le jugement définitif devrait intervenir en juillet 2020. Les projets lauréats pourraient bénéficier de l'aide de la Banque des Territoires qui a manifesté à plusieurs reprises son intention d'appuyer de telles opérations démonstratrices1.

Compte-tenu des observations et des rencontres qu'elle a pu faire lors de ses déplacements dans les régions littorales, la mission estime pouvoir compter sur une dizaine, voire une quinzaine de ces « preuves par l'exemple » auxquelles la dynamique littorale peut donner naissance.

A partir du souci prioritaire de la sécurité des personnes et des biens, une logique d'aménagement porteuse d'innovation et de bien-être pour l'avenir pourrait ainsi être expérimentée en grandeur réelle.

La mission estime que la dynamique suscitée par la montée en puissance de ces projets concrets devra être auto-entretenue par la mise en réseau de leurs porteurs ; il faudrait dans ce cas animer un tel réseau au moyen d'un référent ou d'une cellule nationale souple et réactive.

Elle espère enfin que ces projets pourront, par le caractère innovant de leurs réponses - toutes singulières - à ce phénomène mondial, donner naissance à un savoir-faire d'aménagement spécifique en termes de méthodes et de morphologies territoriales.

Notre pays pourrait alors en faire bénéficier d'autres États, notamment, dans l'esprit de l'Accord de Paris, ceux qui connaissent actuellement des problèmes structurels de développement aggravés, sur leurs côtes, par les effets du changement climatique.

¹ De façon générale, la Banque des Territoires (groupe Caisse des Dépôts) propose aux collectivités territoriales une offre globale: « conseiller, financer, opérer ». Cette ingénierie territoriale est notamment orientée vers les territoires confrontés à des difficultés ou des transitions majeures, ainsi que les territoires qui expérimentent de nouvelles solutions.

Elle facilite l'émergence de projets sur les territoires en donnant aux collectivités les moyens d'identifier les acteurs et les montages qui leur permettront de passer de l'intention au projet.

