



CHANGEMENT CLIMATIQUE ET FONCIER : FAIRE FACE AU RECU DU TRAIT DE CÔTE

Le Laboratoire d'Initiatives foncières et Territoriales Innovantes (LIFTI) est un espace de dialogue et de ressource sur le foncier. Dans le cadre de cette mission, il organise des (web)conférences sur des sujets d'actualité, ici le recul du trait de côte en lien avec le projet de loi Climat et résilience. Comptant plus de 240 inscrits, la conférence a eu lieu le 28 mai 2021. Elle réunissait quatre experts : Joseph Hughes, Boris Leclerc, Valérie Nouvel et Hélène Rey Valette et était animée par Lucien Bollotte, Sarah Dubeaux et Jean-Louis Fournier. Retour sur ces échanges.



Joseph HUGHES
Directeur général des services de la communauté de communes de l'île d'Oléron



Boris LECLERC
Directeur du département risques, eaux et littoral du CEREMA



Valérie NOUVEL
Vice-Présidente du Département de la Manche



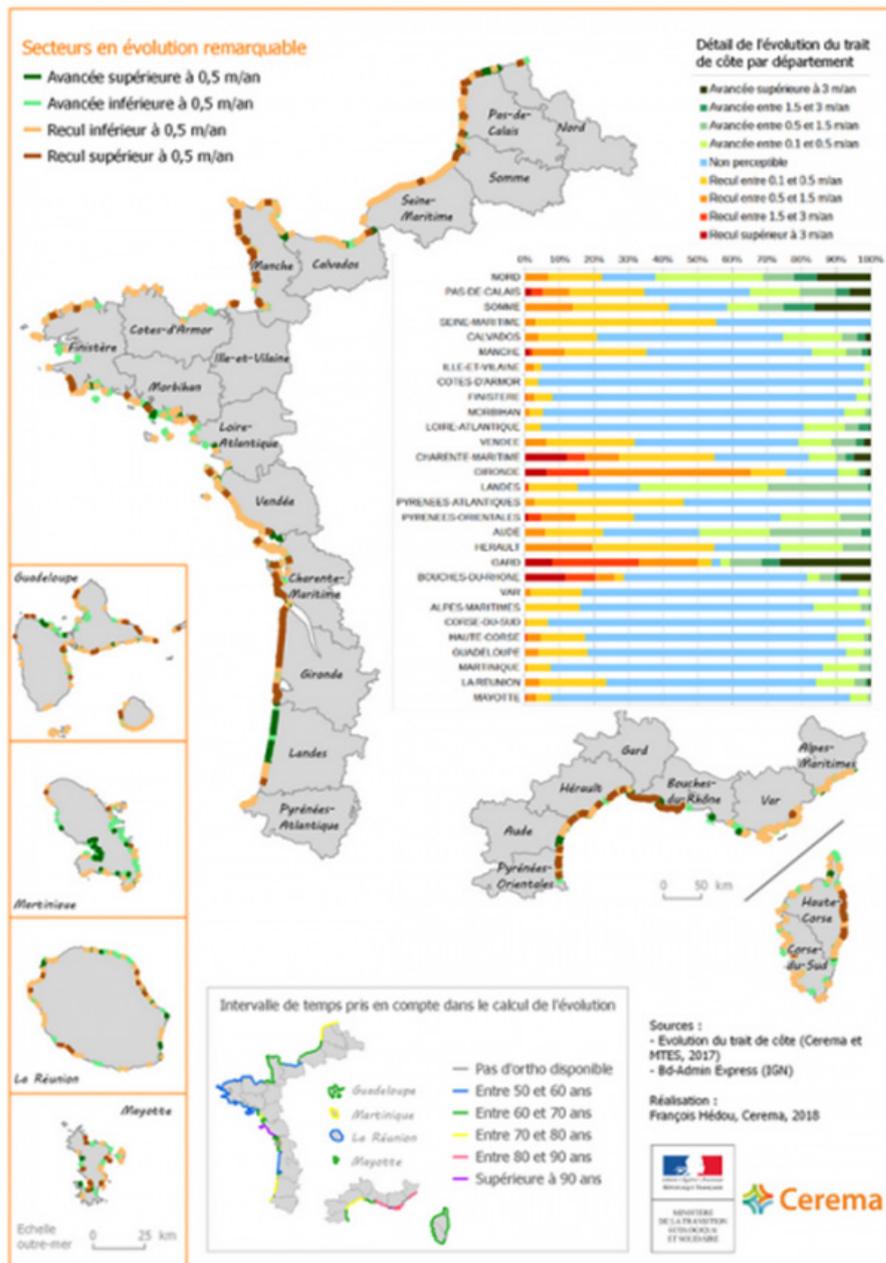
Hélène REY VALETTE
Maître de Conférences à la Faculté d'Economie Montpellier et au Centre d'Economie de l'Environnement de Montpellier

La situation : des reculs mais des milieux encore très attractifs

En 2018, le CEREMA a calculé un indicateur pour mesurer le retrait des 20 000 km de littoraux français métropolitains et ultramarins des 975 communes littorales. Les chiffres sont éloquentes : 20% du trait de côte est en recul. Cela concerne particulièrement les côtes basses meubles. Ce phénomène est territorialisé : 5 départements (Seine-Maritime, Charente-Maritime, Gironde, Hérault et Bouche-du-Rhône) possèdent au moins de 50 % de leurs côtes en recul, alors que les 4 départements bretons, la Loire-Atlantique, la Corse-du-Sud, la Martinique et Mayotte comptent moins de 10 % de recul.

Cette dynamique est d'autant plus sérieuse que les zones littorales sont bien souvent des espaces protégés, de véritables moteurs économiques (tourisme, agriculture, etc) et des lieux d'attractivité démographique forte. Selon le réseau national des observatoires du trait de côte, les littoraux comptaient 7,8 millions d'habitants en 2009. Il s'agit également de la première destination touristique et d'espaces 2,5 fois plus denses que le reste du territoire métropolitain. Cela pose de manière accrue la question de la relocalisation de ces activités et populations face à la montée du niveau de la mer.

La fréquentation très forte des littoraux permet toutefois une prise de conscience dans l'opinion



de la réalité, voire de l'intensité du phénomène. Mais du chemin reste à parcourir, tant dans l'opinion publique que parmi le personnel politique pour appréhender et accompagner ce processus complexe.

Un cadre législatif actuellement inadapté

Le projet de loi climat et résilience prévoit dans le titre 4 «se loger», un chapitre 5 intitulé «adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique». Le recul du trait de côte y est explicitement traité et vient ajouter des dispositifs à d'autres déjà existants.

La loi de 1807 : la responsabilité des propriétaires riverains

La législation est effectivement ancienne puisque le cadre juridique actuel s'appuie également sur la loi du 16 septembre 1807 (art. 33) qui explicite « qu'en matière de défense contre la mer, le principe en droit français est qu'il appartient aux propriétaires riverains de la mer de protéger leur bien contre l'action des flots. »¹ Cela explique la mise en place d'associations syndicales autorisées (ASA) installant régulièrement des perrés.

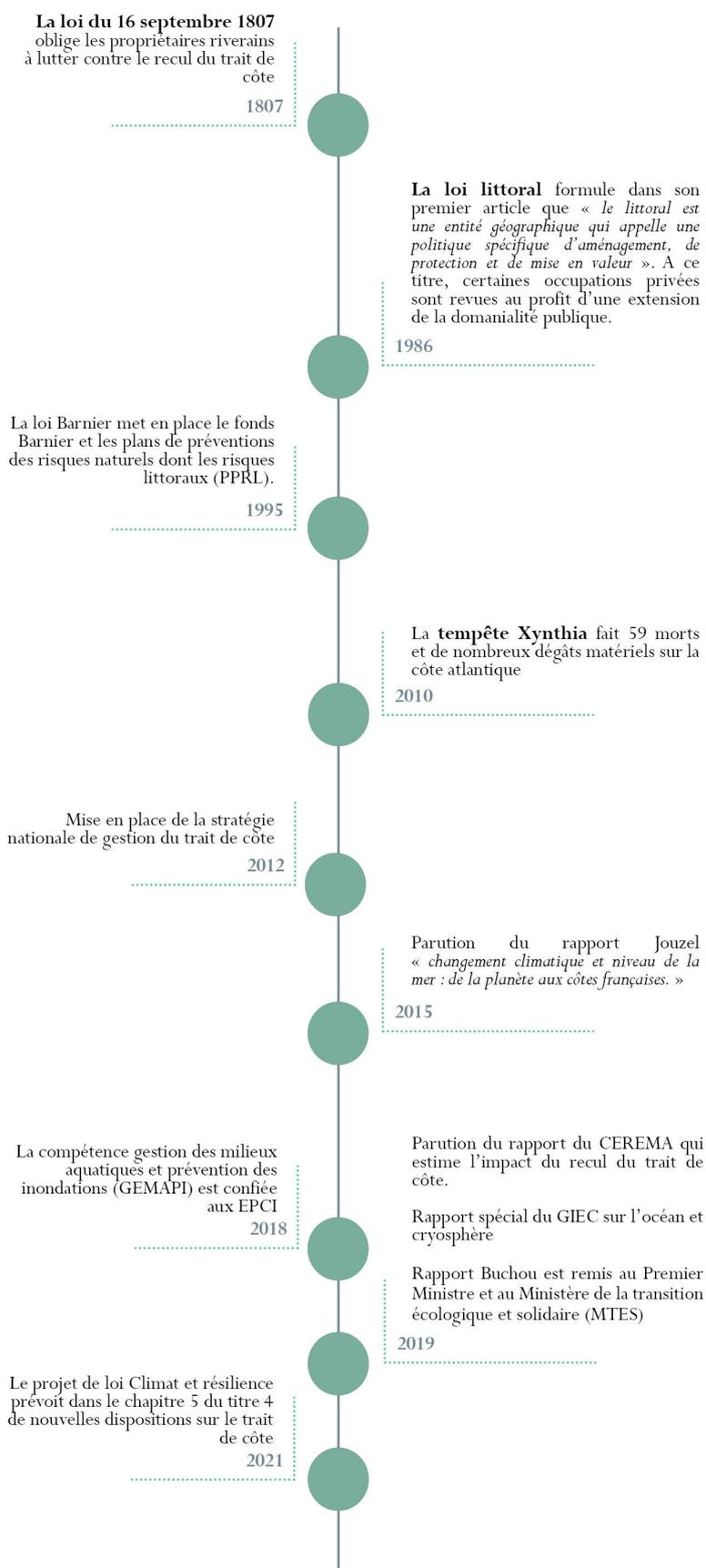
1995 : une approche sectorielle et binaire

1995 est un moment charnière dans la gestion du littoral avec la mise en place d'une part du fonds Barnier, d'autre part des plans de préventions des risques littoraux (PPRL). L'angle retenu décompose deux sortes d'aléas et approches différentes. La dichotomie introduite dissocie un aléa de submersion (« des inondations temporaires de la zone côtière par la mer lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables » DGPR, 2014) et un aléa d'érosion, (« perte de sédiments pouvant entraîner un recul du trait de côte ou un abaissement de l'estran ou de la plage » DGPR, 2014).

Ainsi, le recul du trait de côte est compris comme le fait de l'érosion qui n'est pas définie comme un risque du fait de son caractère a priori anticipable. Il doit donc être pris en compte par les élus locaux via les documents d'urbanisme, en particulier les Plans de prévention des risques littoraux (PPRL) issus de la loi Barnier de 1995.

¹<https://www.senat.fr/questions/base/1990/qSEQ900107875.htm>

GRANDES ÉTAPES





LE FONDS BARNIER EST UN FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS INSTITUÉ EN 1995 PAR LA LOI ÉPONYME. IL VISE À TRAITER LES CONSÉQUENCES DE PHÉNOMÈNES NATURELS DONT L'AMPLEUR ET L'IMPRÉVISIBILITÉ RENDENT IMPOSSIBLE LE CHIFFRAGE ET LA MISE EN PLACE DES SOLUTIONS PÉRENNES CLASSIQUES. IL INDEMNISE EN CONSÉQUENCE LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS ALTERNATIVES GARANTISSANT LA SÉCURITÉ ET LA PÉRENNITÉ DES HABITANTS ET ACTIVITÉS CONCERNÉES : ACQUISITION DE BIENS EXPOSÉS, MESURES DE RÉDUCTION DU RISQUE ET DE LA VULNÉRABILITÉ, ÉLABORATION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES. LE FONDS BÉNÉFICIE D'UN BUDGET DE 200 MILLIONS D'EUROS BRUTS ANNUELS ET EST FINANCÉ PAR UNE SURPRIME DES CONTRATS D'ASSURANCE.

Cette dichotomie perdure actuellement et est réitérée par le projet de loi climat et résilience. Pourtant, dans les faits les effets sont cumulatifs et indissociables entre les différents aléas (érosion, submersion, ruissellement, etc).

Une dévolution progressive à l'échelon local : la GEMAPI.

Plus récemment, le transfert de la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) au bloc local depuis le 1er janvier 2018 a induit une nouvelle responsabilité des élus locaux. Cela s'est traduit par une prise de conscience progressive des collectivités voire une « prise en main ».

« un des sujets majeurs c'est la connaissance, pour anticiper l'avenir il faut comprendre la trajectoire du territoire (..) ça a été un des apports de la GEMAPI, on est devenu responsable donc on s'est intéressé au sujet, ce n'est plus l'Etat qui était tout puissant et duquel on attendait beaucoup de choses on s'est pris en main et donc on a travaillé avec des chercheurs et des sociétés, avec tout un tas de techniques modernes pour connaître et comprendre la situation. »

Joseph HUGHES

Le transfert de compétence s'est soldé par la possibilité de lever une taxe supplémentaire mais bien insuffisante pour financer l'adaptation des territoires. L'attente du projet de loi était donc forte, d'autant que des propositions avaient été formulées, par exemple la taxation des mutations supérieures à 100 000 euros dans les SCoT littoraux (Buchou, 2019).

Un projet de loi insuffisant

Plusieurs dispositifs techniques mais géographiquement restreints

L'article 58 du projet de loi prévoit effectivement la mise en place de nouveaux dispositifs : une cartographie globale de l'érosion, l'information en amont des acquéreurs et locataires, la mise en place d'un zonage spécifique et de règles adaptées pour la relocalisation, la possibilité de construction dans des zones à risque sous réserve d'une démolition à terme, la mise en place d'un droit de préemption spécifique renforçant l'intervention des EPF, la création d'un contrat de bail réel immobilier longue durée (BRIL), etc. Cependant, ces possibilités ne sont réservées qu'à une partie des communes littorales selon une liste à venir et dressée par l'Etat. L'établissement même de cette liste pose question : le travail d'identification de facteurs objectifs de vulnérabilité des communes est ici impossible alors que l'urgence demeure : selon certaines études, à horizon 2100, 5 000 à 50 000 logements sont susceptibles de disparaître selon les hypothèses, soit entre 800 millions et 8 milliards de coûts. La modélisation est d'ailleurs complexifiée par le sort des ouvrages de protection : tiendront-ils ? Seront-ils suffisamment entretenus ?

Au final, pour nos interlocuteurs, la question est davantage politique, liée à une stratégie et à un projet de territoire :

« Qu'est ce qu'on veut faire ? Est-ce qu'on vise du moyen ou du long terme ? Est-ce qu'on prend le risque des incertitudes ? Finalement n'est-ce pas une démarche et une politique de terrain d'entrer dans ces dispositifs plutôt que des critères techniques qui seront de toute façon difficilement verrouillés ? »

BORIS LECLERC

Une approche descendante

L'optique du projet de loi reste par ailleurs très descendante et insuffisamment débattue... tout comme elle n'offre pas de perspectives de financements supplémentaires :

« La facture commence à arriver et vu son montant on tente de se réfugier derrière différents dispositifs qui ne résolvent pas le problème (...) L'article 58 organise cette définition de l'érosion mais tout ce qui relève du trait de côte sera traité par des ordonnances, sans débat parlementaire, or on voit bien toute l'importance que ça peut avoir en terme d'aménagement du territoire : on change complètement de paradigme, de façon de traiter le foncier, de considérer l'artificialisation, de se projeter, de financer... »

Valérie NOUVEL

Une cinétique en accélération et irrémédiable.

Le raccrochement à ce double système est d'autant plus problématique que le phénomène s'accélère, brouillant les cadres temporels prédéfinis : des zones jugées submersibles à l'horizon 2040 ont ainsi déjà été impactées de manière brutale.

« le rythme de l'érosion n'est plus anticipable (...). Du fait des tempêtes régulières on peut avoir une accélération [du phénomène]. Les deux risques sont intrinsèquement liés : il est difficile en termes d'équité sociale, de justice et de transparence de décision d'avoir une position très tranchée. »

Hélène REY VALETTE

Il est donc temps de changer de logiciel. Pas si simple ! De nombreux points de vigilance perdurent.

Des points de vigilance

Prendre garde à l'inadaptation de certains dispositifs...

L'expropriation

La constitution de réserves foncières par la collectivité est un élément clé de la politique de gestion du trait de côte. Toutefois, certains de ses outils habituels peuvent être inadaptés dans ce cadre. C'est en particulier le cas de l'expropriation et de la préemption pour réserve foncière. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a ainsi jugé que l'absence d'utilisation de réserves foncières pendant une durée de 14 ans ouvre le droit à une indemnisation des anciens propriétaires au titre de perte de la plus-value qu'aurait connu leur bien pendant ces 14 ans. Les pas de temps doivent être ici clairement définis.

Les analyses coûts bénéfiques

Prévues dans la GEMAPI, ces analyses ne pensent l'enjeu du recul que sur des temporalités courtes impropres à la relocalisation. C'est ici un effet mécanique. (André et al., 2015)

...ou à leur incohérence

Au premier rang des incohérences se trouvent les enjeux d'artificialisation : définis également dans le projet de loi, ces objectifs raisonnent à stock de foncier constant, or le recul du trait de côte diminue finalement les ressources foncières dans des espaces souvent tendus et nécessitant la relocalisation d'activités...donc la consommation de foncier.



Cinétique du trait de côte dans le Val de Saire – Département de la Manche / Marais de Vrasville (2016-2020) (© F. LEVALET / SyMEL)

Solidarités et cohérences territoriales de la recomposition spatiale

Le recul du trait de côte est à analyser à l'échelle des bassins hydrographiques mais pose la question de l'échelle pertinente en matière d'action, de protection et de solidarité à la fois concernant les aménagements à produire et les propriétaires :

« Est-ce que la collectivité, et derrière elle des gens et la nation, doit venir indemniser d'autres gens qui quelque part ont opéré une forme de privatisation des espaces naturels littoraux avec parfois des mécanismes de spéculation sous prétexte qu'ils viennent de découvrir que la dune recule et que leur maison est en danger ? Cela pose de vraies questions autant en impôts qu'en assurances. »
Joseph HUGHES

Si dans le cas de cabanisation du littoral, le positionnement public face aux propriétaires est assez clair, dans les autres cas les situations sont loin d'être simples : comment intégrer les usagers habitant dans les communes rétro littorales ? A quelle hauteur ? Le SRADDET peut ici être un document pivot de réflexion et d'action. C'est d'autant plus urgent que les assurances pourraient également influencer les valeurs immobilières et foncières des biens menacés.

Suivre et anticiper un futur retournement immobilier pour protéger sa capacité à s'adapter

Les suivis réalisés aux Etats-Unis, en particulier dans le cas de Miami, montrent que les premières personnes à partir lorsque le risque est imminent sont les contribuables taxables alors que les populations plus pauvres sont davantage captives. Cela peut engendrer un processus de ségrégation inversée préjudiciable avec également des impacts sur les ressources financières des collectivités.

Le suivi et l'observation foncière sont ici des garde-fous à ne pas négliger.

« Les communes qui vont mettre du temps à s'adapter auront peut-être moins de capacité à s'adapter dans quelques années car auront moins de recettes fiscales. (...) Pour la première fois une étude poussée de la Banque de France et des assureurs montre qu'en 2050, il y aura d'une part des risques de non assurabilité de biens et d'autre part les prix des cotisations vont augmenter entre 130 et 200% en trente ans, soit une augmentation de 3 à 4% des primes d'assurance. A quel moment cela va se passer ? Il faut suivre les prix du foncier pour capter ce moment et faire bouger les choses »

Hélène REY VALETTE

Des pistes pour agir

Les outils et besoins d'actions sur le foncier : des esquisses contenues dans la loi

Le foncier est un point clé de la gestion du trait de côte et de la relocalisation. Le projet de loi prévoit des dispositions supplémentaires en matière de préemption et surtout de contrats de baux : à la manière des baux réels solidaires (BRS), droit de propriété et usage sont dissociés dans le BRIL permettant à la puissance publique de gérer ce foncier menacé de manière plus souple.

Gérer la transition

Mais au-delà des dispositifs techniques, ce sont les enjeux de transition qui sont à mettre en avant dans les imaginaires collectifs : il s'agit non plus de lutter contre par le biais de protections dures mais aussi d'accepter ce phénomène inéluctable et d'adapter le territoire de façon dynamique et progressive. De ce fait, deux pas de temps se confrontent : l'urgence d'une catastrophe (l'eau est entrée, il faut reconstruire la digue) et le temps long d'une relocalisation à penser. Admettre la transition c'est se dire qu'effectivement, aujourd'hui s'il y a rupture d'une digue, on va consolider rapidement la digue, mais aussi qu'on va enclencher une réflexion sur la relocalisation. Et pour se faire, les citoyens doivent être mobilisés et sensibilisés.

Toutefois, les enjeux financiers restent déterminants : il faut amener progressivement les élus à passer des dépenses d'investissement

(la digue en dur) à des dépenses de fonctionnement (réensabler, tenir l'ouvrage le temps de relocaliser). Sur ce point, Valérie Nouvel souligne à quel point le Pacte de Cahors constitue un véritable frein : si les dépenses des collectivités augmentent de +10% par an, pour chaque euro supplémentaire dépensé, un euro revient à l'Etat. Valérie Nouvel suggère ici de prévoir des dépenses de fonctionnement affectées pouvant donc être exonérées.

« Les régions et les départements doivent prévoir des mécanismes de financement et d'accompagnement de l'ingénierie car les échelles d'intervention vont bien souvent au-delà du périmètre de l'EPCI »

Valérie NOUVEL

Le droit à l'expérimentation promis dans la future loi 4D pourrait permettre de faire bouger les lignes législatives et rendre possible la mise en place d'un jeu foncier global et transversal, intégrant donc les différents aléas et objectifs actuels comme l'intégration du zéro artificialisation nette.

POUR ALLER PLUS LOIN

ANDRÉ C., SAUBOUA P., REY-VALETTE H., SCHAUNER G., 2015, ACCEPTABILITÉ ET MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES DE RELOCALISATION FACE AUX RISQUES LITTORAUX : PERSPECTIVES ISSUES D'UNE RECHERCHE EN PARTENARIAT, *Vertigo*. <https://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2015-v15-n1-vertigo02424/1035739ar.pdf>

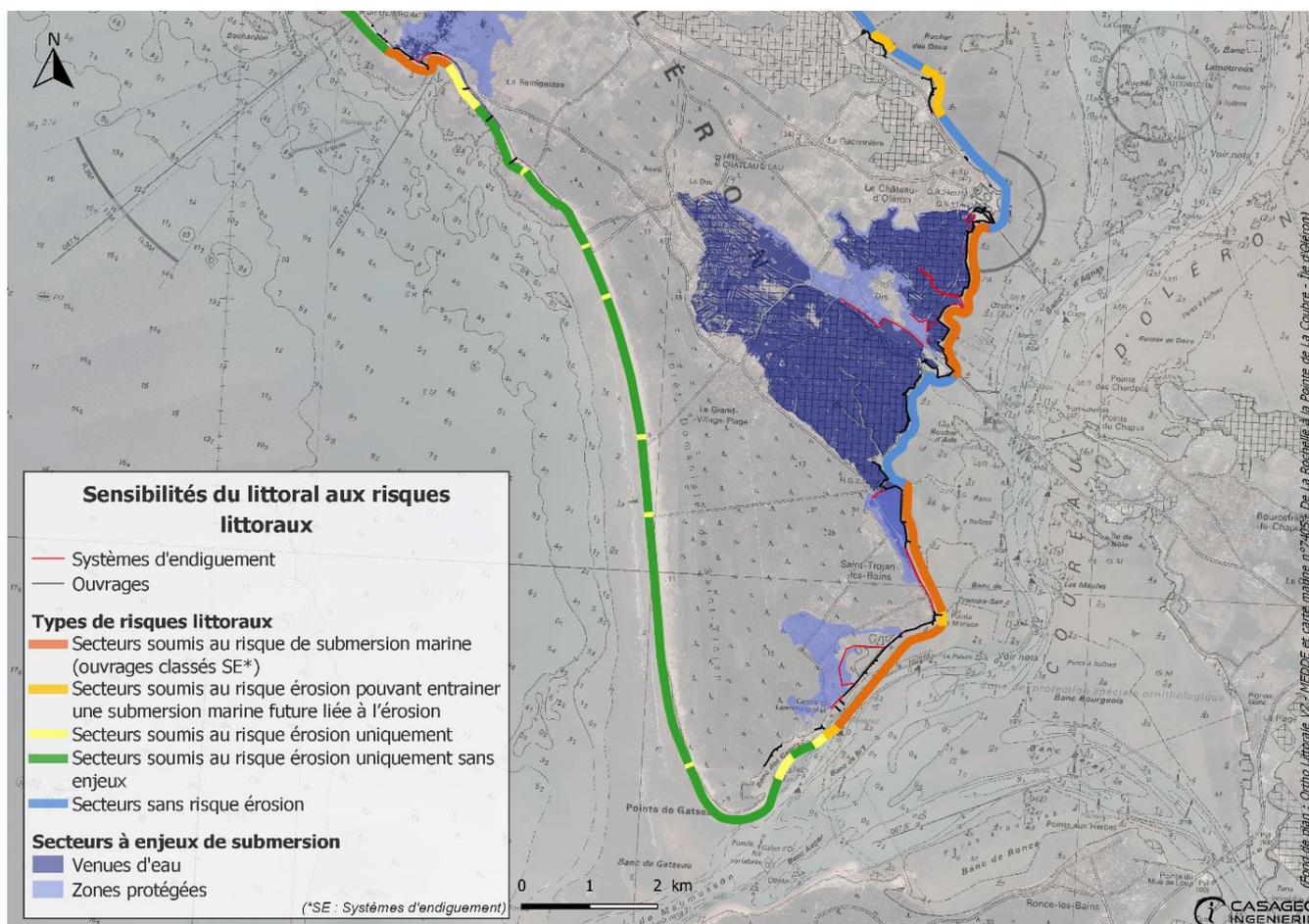
BOUCHU S., 2019. QUEL LITTORAL POUR DEMAIN ? VERS UN NOUVEL AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES CÔTIERS ADAPTÉ AU CHANGEMENT CLIMATIQUE. RAPPORT REMIS AU PREMIER MINISTRE ET À LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.11.29_Quel-littoral-pour-demain.pdf

CEREMA, 2019. EVALUATION PROSPECTIVE DES ENJEUX AFFECTÉS PAR LE RECUIL DU TRAIT DE CÔTE. <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/connaissance-du-trait-cote>

DGPR, MEDDE, 2014. GUIDE MÉTHODOLOGIQUE : PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES LITTORAUX. <https://sde.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/334004/plan-de-prevention-des-risques-littoraux-guide-methodologique?lg=fr-FR>

REY-VALETTE H., LAMBERT M.L., VIANEY G., RUILLEAU B., ANDRÉ C., LAUTRÉDOU-AUDOUIY N., 2018. ACCEPTABILITÉ DES RELOCALISATIONS DES BIENS FACE À L'ÉLEVATION DU NIVEAU DE LA MER : PERCEPTIONS DE NOUVEAUX DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE DU FONCIER, *GÉOGRAPHIE, ÉCONOMIE, SOCIÉTÉ*, 20, 259-279. <https://hal.umontpellier.fr/hal-01950062/document>

REY-VALETTE H., RUILLEAU B., 2016. GOUVERNANCE DES POLITIQUES DE RELOCALISATION FACE AU RISQUE DE MONTÉE DU NIVEAU DE LA MER », *DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TERRITOIRES*, 7, 1. <http://developpementdurable.revues.org/11282>



Extrait de l'atlas des modes de gestion de la communauté de Communes d'Oléron - mai 2021

LIFTI est un fonds de dotation créé en décembre 2016. Nous encourageons la réflexion et la création des nouveaux outils permettant une meilleure appropriation sociétale de la question foncière.

Comités de travail du Lifti 2020-2022



ORGANISER LA DATA DU FONCIER



ASSISES NATIONALES DU FONCIER
ET DES TERRITOIRES ET ÉTUDES
FONCIÈRES - EN PARTENARIAT AVEC



PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE
CIRCULAIRE



ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES
DANS LEURS STRATÉGIES FONCIÈRES



L'UTILITÉ PUBLIQUE DU FONCIER



Marc Kaszynski



Frédéric Roussel



Jean-Marc Bienvenu

