



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**PRINCIPALES CONCLUSIONS DE  
LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE PROJET D'ORDONNANCE  
relatif à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte**

**L'OBJET ET LES MODALITÉS DE LA CONSULTATION**

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets donne aux territoires littoraux un cadre et des leviers pour l'adaptation au recul du trait de côte.

Ce phénomène prévisible impose notamment la relocalisation progressive de l'habitat, des activités et des équipements affectés par l'érosion.

À cet effet, la loi a également autorisé le Gouvernement à prendre des mesures complémentaires par voie d'ordonnance (article 248).

Le projet d'ordonnance permet de renforcer les outils d'intervention foncière et de faciliter l'aménagement durable conduit par des collectivités ou d'autres acteurs publics ou parapublics capables d'accompagner la recomposition des secteurs menacés. Conformément à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, le projet de texte a été soumis à la consultation du public sur le site dédié du ministère de la Transition écologique, du 03 mars 2022 au 24 mars 2022 inclus.

Cette phase de consultation a consisté en une « *mise à disposition du public par voie électronique* », selon des modalités permettant au public de formuler des « *observations* ».

# SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS : NOMBRE TOTAL ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

## 1. Données générales

21 contributions ont été réceptionnées durant la phase de consultation, regroupées en 16 observations ; 9 contributions pouvant être regroupées en 4 observations.

3 contributions sont sans objet portant sur des considérants généraux non rattachables à l'objet de l'ordonnance.

15 contributeurs ont formulé des observations recevables :

1. 3 personnes individuelles.
2. 3 groupements de collectivités et 2 communes : Caen métropole, communauté Pays basque/commune de Saint-Jean-de-Luz, Communauté d'agglomération Le Cotentin, commune de Tardinghen (maire).
3. 7 associations ou organismes professionnels : France nature environnement (FNE), Fédération nationale de l'Hôtellerie de plein air (FNHPA), Association nationale des élus du littoral, SOS maldeseine, Conseil supérieur du notariat (CSN), Les amis de la Côte des Havres, Bretagne vivante.

## 2. Analyse des contributions

Les contributions des personnes individuelles commentent l'ensemble des mesures prises en faveur de la recomposition des territoires menacés par l'érosion du littoral et soulignent principalement l'urgence des actions à mettre en place, regrettant qu'elles n'aient pas été prises plus tôt. Ces contributions soulignent le caractère inéluctable du phénomène et les enjeux liés à la valeur des biens menacés de disparition.

Les contributions des collectivités posent des questions de mise en œuvre opérationnelle des mesures prévues par l'ordonnance, tout particulièrement sur l'application de la méthode d'évaluation des biens, ou encore sur l'articulation entre les contrats de projets partenariaux d'aménagement, les mesures de dérogations à la loi littoral et les documents de planification urbaine. Ainsi, la communauté d'agglomération du Pays-Basque interpelle la ministre en charge de la transition écologique sur l'insuffisance des dérogations à la « loi littoral ».

Ces contributions interpellent plus globalement l'État sur la nécessité de mettre en place des mesures financières pour accompagner les projets de recomposition des territoires.

Les associations de protection de l'environnement rappellent leur attachement à la préservation de la biodiversité et s'inquiètent des effets des dérogations envisagées à la « loi littoral ».

L'association nationale des élus du littoral (ANEL) et la fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) ont apporté une contribution interrogeant l'opportunité et l'ambition de l'ordonnance au regard de l'article d'habilitation. L'ANEL et FNHPA s'inquiètent des choix à opérer entre renforcement des ouvrages de protection du littoral et projet de relocalisation des biens et des activités, notamment dans les stratégies territoriales locales et les documents de planification. Plusieurs questions portent sur la mise en œuvre opérationnelle du nouveau bail

réel, au sujet duquel le Conseil supérieur du notariat formule des améliorations rédactionnelles de l'ordonnance.

### **3. Réponses générales**

Il convient de préciser que les outils d'aménagement et de maîtrise foncière sont prévus pour les communes ou intercommunalités concernées par le phénomène du recul du trait de côte et plus particulièrement qui ont procédé à la définition et l'intégration d'une cartographie dans leurs documents d'urbanisme.

Mais ils sont aussi ouverts aux acteurs qui apporteront leur soutien et leur appui en fonction des territoires et des enjeux, notamment aux établissements publics y ayant vocation (établissements publics fonciers locaux et d'Etat, Conservatoire du littoral, etc.) qui pourront mobiliser leurs ressources. La démarche de recomposition progressive des territoires exposés peut en effet résulter de l'implication et de la contribution de divers acteurs, tant publics que privés, à différents niveaux, même si la collectivité engage et porte cette démarche.

En ce sens, trois territoires "pilotes" se sont déjà inscrits dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) qui permet de réunir plusieurs acteurs et des opérateurs et, de prévoir des modalités techniques mais également financières d'opération d'aménagement, parmi lesquelles une stratégie d'intervention foncière.

Par ailleurs, les outils mis en place par le projet d'ordonnance ne remettent pas en cause les démarches engagées et les dispositifs mobilisés pour répondre à d'autres enjeux majeurs comme en matière de préservation de la biodiversité. Ainsi, par exemple le droit de préemption relatif aux espaces naturels sensible est maintenu dans les zones du droit de préemption du recul du trait de côte et il demeure prioritaire.

#### Sur les consultations menées

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) a reçu le projet d'ordonnance pour information le 9 mars. Ce projet de texte a aussi fait l'objet de plusieurs consultations notamment devant le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM). L'ANEL et puis l'association des maires de France (AMF) ont pu faire part aussi de leurs observations lors de réunions avec les services des ministères compétents (pour les plus récentes en février et mars 2022), sur la base d'écritures progressivement transmises et qui ont pu en partie évoluer sur la base de ces échanges. Plus généralement cette réforme fait l'objet de travaux et d'une concertation depuis 2020, dans le prolongement du Conseil de défense écologique du 12 février 2020 et par le projet de loi "Climat et résilience". Le contenu de l'ordonnance répond à l'habilitation prévue, l'étude d'impact du projet de loi en ayant déjà donné l'intention et les grandes lignes.

Le projet était accessible pendant toute la période prévue sur le site consultations-publiques.-developpement-durable.gouv.fr.

#### Sur les ouvrages de protection et les stratégies locales

Certaines mesures votées lors des débats parlementaires font déjà mention de ces objets, par exemple via l'identification potentielle par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) des secteurs propices à l'accueil d'ouvrages de défense contre la mer (article L. 141-13 du code de

l'urbanisme) ou encore avec la reconnaissance des stratégies locales dans le code de l'environnement (articles L. 321-16 et L. 321-17). Les mesures proposées dans le projet d'ordonnance ne sont pas contradictoires et n'ont pas pour objet de ne pas prendre en compte ces considérations le cas échéant, notamment pour les ouvrages de défense qui peuvent aussi avoir un effet sur le niveau d'exposition d'un bien.

#### Sur le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC)

Sans que ni son champ ni ses caractéristiques principales ne soient modifiés, le bail réel d'adaptation au changement climatique (BRACC) a été renommé « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière » pour tenir compte de son objet et notamment d'une remarque formulée par l'ANEL.

Au regard des contributions déposées, le texte final insiste sur un des enjeux principaux de ce dispositif, qui est celui de donner et surtout de garantir un modèle économique pour des actions ou opérations de recomposition progressive. Ainsi, le prix de cession des droits réels tient compte des conditions de l'acquisition du bien par le bailleur et des travaux de démolition, dépollution et renaturation en fin de bail qui sont en principe à la charge du bailleur.

Quelques propositions de précisions rédactionnelles ont par ailleurs été formulées par le CSN notamment au regard des mesures ayant fait l'objet de propositions de loi antérieures sur la création d'un bail réel immobilier littoral (BRILI). Comme cela a pu être indiqué, en particulier dans l'étude d'impact du projet de loi « Climat et résilience », l'outil prévu par l'ordonnance s'en inspire mais il est plus détaillé et renforcé. Ainsi l'ordonnance ne reprend pas certaines des propositions rappelées par le CSN, car elles ne semblaient pas indispensables au stade de l'ordonnance pour assurer l'effectivité du dispositif (par exemple la précision relative à l'établissement d'un acte notarié ou administratif authentique). D'autres ne semblaient pas cohérentes avec la démarche relative au dispositif proposé (comme sur la priorité donnée à un vendeur préempté).

Tout en ayant pu prendre connaissance des observations formulées dans le cadre de la consultation du public, les écritures ont pu être consolidées en particulier dans le cadre de son examen par le Conseil d'État, pour affirmer ses spécificités et pour assurer son caractère opérationnel.

#### Sur les dérogations à la loi littoral

L'habilitation donnée par le législateur impose un encadrement des dérogations. Elle ne remet pas en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui disposent de la possibilité de remplacer un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) par la cartographie de recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme et de souscrire un PPA avec l'État et d'autres acteurs concernés. Elles peuvent ensuite identifier librement les secteurs susceptibles de bénéficier de dérogations à la « loi littoral ».

Les dérogations élaborées pour permettre la recomposition du littoral obéissent à la même logique de dégradé que la « loi littoral » elle-même : outre les limitations dans les espaces remarquables du littoral, elles sont d'autant plus limitées que les milieux concernés sont proches du rivage et par construction soumis au risque de recul à moins long terme.

Le PPA permet seul, et indépendamment des documents d'urbanisme couvrant les différents territoires y ayant souscrit, l'obtention de dérogations à la « loi littoral » dans les secteurs de

relocalisation qu'il identifie sur l'ensemble de son périmètre afin de permettre la réalisation de l'opération de recomposition à l'échelle de survenance du recul (dizaine d'années).

Les dérogations sont strictement encadrées et limitées. Leur octroi est conditionné à l'impossibilité de réaliser l'opération au sein ou en continuité de l'urbanisation existante et à l'interdiction de porter atteinte à l'environnement. L'écriture juridique de l'ensemble est ainsi strictement conforme à la note de présentation ainsi qu'à l'habilitation donnée par le législateur.

### Sur la zone des cinquante pas géométrique

D'une part, dans le cadre des régularisations menées pour les biens sans titre notamment en Guadeloupe et en Martinique, les "zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines" (voir l'article L. 5112-5 du code général de la propriété des personnes publiques modifié par l'article 247 de la loi « Climat et résilience ») dans la zone des cinquante pas géométrique (ZPG) pourront être en tout ou partie aussi dans des zones exposées au recul du trait de côte à échéance comprise entre 0 et 30 ans. Mais toutes les zones exposées au recul du trait de côte à échéance comprise entre 0 et 30 ans ne seront pas considérées en tant que telles comme des zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines pour lesquelles la cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée. En effet, le recul du trait de côte n'est pas considéré comme un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines.

L'article 9 de l'ordonnance ne supprime en outre-mer aucune possibilité d'urbanisation mais explicite l'application à l'ensemble du territoire soumis au risque de recul du trait de côte du régime d'inconstructibilité de la bande 0 à 30 ans fixé directement par le législateur.

Dans les zones d'urbanisation diffuse, il y aura des restrictions des possibilités d'urbanisation notamment sur les extensions du bâti futures, compte tenu du risque lié au changement climatique. Toutefois, ces restrictions concerneront uniquement les terrains non urbanisés ou d'urbanisation diffuse compris dans les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans des communes inscrites sur la liste.

Mais les dispositions de l'ordonnance ne créent pas de restrictions nouvelles. Elles se bornent à clarifier la rédaction de l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme résultant de la loi climat et résilience, article qui s'applique au détriment des dispositions de droit commun de la loi Littoral, même spécifiques à l'outre-mer (cf. L. 121-22-1 du code de l'urbanisme).

Ces dispositions de l'article 9 de l'ordonnance explicitent uniquement ce dernier point : les possibilités réduites de construction hors des parties urbanisées des bandes 0 à 30 ans sont les mêmes en outre-mer qu'en métropole, tant dans les zones non urbanisées que dans les zones d'urbanisation diffuse. Ces dernières n'étant pas, à l'évidence, des zones urbanisées qui bénéficient d'un régime d'urbanisation différent tant en métropole qu'en outre-mer.

Le seul impact de cette disposition par rapport à la loi climat et résilience est donc de garantir l'application la plus homogène possible de l'article L. 121-22-4 en clarifiant sa rédaction et en évitant d'éventuels contentieux dans son application dans les zones d'urbanisation diffuse des collectivités d'outre-mer.

#### 4. Conclusion

Même si certaines interrogations sur les outils conçus sont exprimées, notamment sur leur caractère opérationnel ou suffisant, aucune des contributions ne remet fondamentalement en question l'intérêt des mesures portées par l'ordonnance ou plus généralement la nécessité de prévoir des moyens pour agir pour adapter les territoires littoraux au recul du trait de côte. Certaines observations visent des dispositions prévues par la loi « Climat et résilience », or l'ordonnance n'a pas pour objet de les remettre en question mais bien de les compléter.

Il apparaît que la plupart des questions posées trouvent déjà une réponse dans la formulation de l'ordonnance ou dans la mise en oeuvre des mesures prévues par la loi « Climat et résilience ». La seule question de fond, qui a été débattue dans le cadre de l'examen du projet de loi et pour laquelle l'ordonnance n'avait pas vocation à répondre directement, est celle des moyens financiers à mobiliser pour recomposer les territoires menacés par l'érosion du trait de côte et pour, le cas échéant, pallier les enjeux financiers liés à la perte d'un bien immobilier.

A ce titre, il peut être précisé que des premières mesures financières ont été mises en place. Ainsi, au niveau national, pour accompagner au plan financier les collectivités territoriales, des crédits ont été mobilisés pour permettre les premiers travaux liés à la cartographie d'évolution du trait de côte. L'Etat s'est engagé à financer jusqu'à 80% des cartographies d'évolution du trait de côte.

Par ailleurs, il est d'ores et déjà possible de mobiliser le cadre contractuel du PPA pour permettre un cofinancement par l'Etat des projets de recomposition spatiale. Le plan France relance 2021-2023 prévoit une enveloppe de 10 millions d'euros pour les trois PPA « trait de côte » pilotes qui se sont engagés dans cette démarche en 2021. Il s'agit de la communauté de communes de Coutances mer et bocage (site de Gouville-sur-Mer et d'Agon-Coutainville), la communauté de communes Médoc Atlantique (site de Lacanau-Océan) et la communauté d'agglomération du Pays-Basque (Site de Saint-Jean-de-Luz). Pour l'avenir et à compter de cette année, une partie de l'enveloppe nationale des PPA est réservée à l'accompagnement de la recomposition spatiale face au recul du trait de côte soit 5 millions d'euros par an.

De manière exceptionnelle, dans le plan tourisme, l'Etat mobilise 4 millions d'euros au total sur trois ans pour accompagner les campings exposés à l'érosion.

Au niveau local, les établissements publics foncierc (EPF), opérateurs ancrés dans les territoires, peuvent également accompagner les opérations de recomposition spatiale.

La méthode d'évaluation des biens définie dans l'ordonnance prend en compte le recul du trait de côte et la durée de vie résiduelle des biens avant leur disparition.

Le BRAEC vise à donner un modèle économique aux opérations de relocalisation d'activités et de biens immobiliers. Le prix et la redevance du bail comprennent le montant de l'acquisition du bien par le bailleur et les travaux de démolition, dépollution et renaturation en fin de bail.

Tous les territoires, qu'ils soient en métropole ou en outre-mer, ne seront pas concernés en même temps par l'érosion. Cela signifie que les besoins de financement ne sont pas linéaires et vont s'échelonner dans le temps. Les travaux se poursuivent dans le cadre de la préparation des prochaines lois de finances.