



# PNACC

## 3 Troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (2024)

MESURE 4

### Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés

#### CATÉGORIE DE LA MESURE

##### 1. Protéger la population

#### CONTEXTE

En France, la tempête Xynthia avait, en 2010, mis en exergue la vulnérabilité de nos espaces littoraux. Elle survenait par ailleurs dix ans après l'ouragan Martin qui avait temporairement redessiné certains golfes marins, sans que le lien soit fait à cette époque avec le réchauffement climatique. Aux Antilles, en 2017, les deux cyclones Irma et Maria, d'intensité la plus élevée (5) et survenus seulement à dix jours d'intervalle, le cyclone Belal à La Réunion ou encore la tempête Ciara en Normandie et Bretagne en novembre 2023 ont remis en évidence la possibilité de conditions climatiques exceptionnelles et de l'augmentation de leur récurrence.

Les tempêtes fragilisent les défenses naturelles du littoral : si elles engendrent des submersions qui ne sont que temporaires, elles affectent en revanche durablement la résistance des dunes, comme celles des falaises, rendant les espaces en retrait plus vulnérables. Avec la hausse du niveau des mers qu'il engendre, le changement climatique accélère le recul du trait de côte.

Le réchauffement climatique, en perturbant également le cycle de l'eau continentale, affecte le transit sédimentaire des fleuves, ce qui perturbe par exemple l'engraissement des dunes.

L'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte doit à la fois anticiper et organiser la transformation partielle de ces territoires. Certains secteurs doivent faire l'objet d'une recomposition à long terme, sans pour autant vitrifier les usages et les activités qu'ils accueillent.

Dans ce contexte, la recomposition des territoires pour s'adapter au recul du trait de côte doit être envisagée comme une opération

d'aménagement d'ensemble nécessitant de conduire divers types d'actions : diagnostics territoriaux, études de programmation urbaine et spatiale, acquisitions immobilières, actions de renaturation ainsi que des actions de concertation et de communication. L'outil de référence est le projet partenarial d'aménagement (PPA) qui permet à une intercommunalité de piloter un projet d'aménagement complexe dans un cadre contractuel avec l'Etat et des opérateurs d'aménagement, et garantit l'engagement de tous les décideurs dans un processus de long terme.

Compte-tenu de la disparition de certains biens, les modèles économiques des opérations d'aménagement urbain classiques et les vecteurs de financement associés apparaissent inadaptés. Ainsi, en complément de l'élan donné par le Fonds vert, un modèle économique viable et à la hauteur des enjeux doit être construit pour permettre l'adaptation des territoires littoraux au recul accéléré du trait de côte.

## ACTIONS DÉJÀ ENGAGÉES

La France s'est dotée d'une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte qui se décline au travers de stratégies locales ou régionales. Un accompagnement des territoires littoraux a été mis en place pour les inciter à adapter leur politique d'aménagement à la mobilité du trait de côte, à l'érosion et à l'élévation du niveau marin.

Dans le cadre de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, plusieurs nouveaux outils ont été mis en place pour encourager à anticiper plus largement le recul du trait de côte (décret-liste des communes, cartographies locales d'exposition au recul du trait de côte aux horizons trente ans et cent ans, consignation d'une somme correspondant au coût de démolition et de remise en état d'un terrain pour toute nouvelle construction située dans la bande des 30-100 ans, information acquéreur locataire) et pour faciliter les projets des collectivités visant la recomposition des zones concernées et des zones rétro-littorales (droit de préemption, mobilisation des établissements publics fonciers). Des outils ont également été mis en place pour tenir compte du caractère temporaire de l'occupation des zones soumises au recul du trait de côte : permis de construire temporaire avec consignation de fonds, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière. Les outils actuels de gestion du foncier agricole (contrôle des structures, aménagement foncier, SAFER) sont également mobilisables pour faire face à d'éventuelles pertes de foncier pour une exploitation liées au recul du trait de côte.

## ACTIONS NOUVELLES

1. Restaurer ou maintenir les habitats des forêts côtières, les écosystèmes dunaires, les herbiers marins, les prairies littorales, les mangroves, les marais littoraux et les récifs coralliens et poursuivre le développement de projets de gestion souple de la bande côtière mettant en œuvre des solutions d'adaptation fondées sur la nature (SaFN) pour limiter le recul du trait de côte et les inondations et protéger la zone littorale

2. Actualiser la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et encourager sa déclinaison locale
3. Accompagner les élus et leurs services dans l'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte à horizon trente et cent ans, en veillant à la prise en compte de la TRACC dans la méthodologie d'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte
4. Identifier dans les PLU les zones à proposer à la renaturation
5. Accompagner les territoires exposés, en particulier les communes du décret-liste et les collectivités engagées dans des PPA, dans leur stratégie d'ensemble de recomposition spatiale et de relocalisation de leurs biens
6. Améliorer la connaissance des zones exposées afin de guider la prise de décision
7. Déterminer le modèle de financement de l'aménagement durable des territoires littoraux, exposés au recul croissant du trait de côte
8. Déployer une stratégie adaptée aux spécificités des territoires d'Outre-mer

#### **ACTION 1**

Restaurer ou maintenir les habitats des forêts côtières, les écosystèmes dunaires, les herbiers marins, les prairies littorales, les mangroves, les marais littoraux et les récifs coralliens et poursuivre le développement de projets de gestion souple de la bande côtière mettant en œuvre des solutions d'adaptation fondées sur la nature (SaFN) pour limiter le recul du trait de côte et les inondations, et protéger la zone littorale

Dans le cadre du programme d'actions 2022-2026 de l'IFRECOR (Initiative Française pour les Récifs Coralliens), un outil d'aide à la décision sera développé pour définir/sélectionner un projet de restauration corallienne en fonction des objectifs fixés. L'indicateur de l'état de santé des herbiers de phanérogames (plantes marines) sera déployé et la surveillance de ces herbiers sera renforcée. Des cartographies précises de ces herbiers marins pourront être produites.

En premier semestre 2024, un séminaire sur les solutions fondées sur la nature a été organisé et un nouvel appel à projets a été lancé par le ministère en charge de la Transition écologique pour accompagner les territoires dans la mise en œuvre de leurs projets de SaFN.

Le ministère de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques soutiendra à hauteur de 2,5 M€ sur cinq ans le projet LIFE Adapto+ piloté par le Conservatoire du littoral, retenu en juin 2024 par l'Union européenne.

PILOTE	DEB
BUDGET	À définir
CALENDRIER	<b>2025</b> : Financement du projet LIFE Adapto+ sur 5 ans (2024-2028) Evaluation multicritères des projets de l'appel à projets 2024-2029 du ministère

## **ACTION 2**

### **Actualiser la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et encourager sa déclinaison locale**

Les outils de la loi Climat et résilience seront intégrés dans la Stratégie nationale intégrée du trait de côte (SNGITC) et les collectivités seront accompagnées par les services déconcentrés de l'Etat pour mettre en place des stratégies locales (SLGITC) ou régionales de gestion du trait de côte (SRGITC). Ces stratégies seront articulées avec les stratégies locales de gestion des risques, les documents de planification et les dispositifs de projet tels que les PPA.

PILOTE	DEB
BUDGET	Pas de besoin complémentaire
CALENDRIER	<b>2025</b> : Publication par décret de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte révisée et accompagnement des collectivités, en lien avec les services déconcentrés et les opérateurs de l'Etat, pour réaliser des SLGITC et des SRGITC au niveau local

## **ACTION 3**

### **Accompagner les élus et leurs services dans l'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte à horizon trente et cent ans, en veillant à la prise en compte de la TRACC dans la méthodologie d'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte**

Dans les communes identifiées (décret-liste des communes issu de la loi Climat et résilience), les élus et les services seront accompagnés dans l'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte à horizon trente et cent ans. Cet accompagnement consistera en un appui technique par le BRGM et le Cerema, et en l'animation des communautés d'acteurs au niveau local et au niveau national afin d'éclairer la prise de décision des acteurs locaux et des habitants (information acquéreurs locataires).

Les outils de mise en œuvre des dispositions de la loi Climat et résilience, en particulier les [guides BRGM/Cerema](#), seront mis à jour pour intégrer la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). La mission adaptation (cf. mesure 25 du PNACC) accompagnera les élus et les services concernés dans cet exercice.

PILOTE	DGALN/DEB
BUDGET	Fonds vert pour les cartes locales et 70 k€ pour mettre à jour le guide
CALENDRIER	<b>2025</b> : Publication d'une troisième mise à jour du décret-liste après celle du 10 juin 2024 portant à 317 le nombre de communes inscrites dans le dispositif Mise à jour du guide sur la base des retours d'expérience sur l'élaboration des premières cartes locales

#### **ACTION 4**

#### **Identifier dans les PLU les zones à proposer à la renaturation**

Sur les communes littorales exposées au recul du trait de côte, la transposition des cartes locales dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) permettra d'identifier dans les PLU, via les OAP (opérations d'aménagement et de programmation), les zones à proposer à la renaturation.

En effet, même si les PLU ne peuvent imposer de démolitions ni de contraintes au bâti existant et ne peuvent servir à imposer aux propriétaires des terrains, en l'absence de projet, une renaturation effective de ces secteurs, ils peuvent proposer via les OAP des zones "à renaturer" et s'appuyer sur les services du Conservatoire du littoral dans le cadre de cette réflexion.

PILOTE	DHUP
BUDGET	Pas de besoin complémentaire
CALENDRIER	Selon le calendrier de révision ou modification des PLU, piloté par les collectivités (incitation possible par les préfets)

#### **ACTION 5**

#### **Accompagner les territoires exposés, en particulier les communes du décret-liste et les collectivités engagées dans des PPA, dans leur stratégie d'ensemble de recomposition spatiale et de relocalisation de leurs biens**

Les communes du décret-liste, qui auront réalisé leurs cartes locales d'exposition au recul du trait de côte et les auront intégrées à leur document d'urbanisme, qu'elles s'inscrivent ou non dans un projet partenarial d'aménagement (PPA), seront accompagnées pour la mobilisation des outils mis à leur disposition par la loi Climat et résilience (droit de préemption trait de côte, bail réel d'adaptation au recul du trait de côte, méthode d'évaluation des biens, etc.) afin de permettre la recomposition spatiale des territoires.

Les territoires engagés dans des contrats de PPA seront également accompagnés. Les PPA, dans leur dimension partenariale, visent à favoriser la concrétisation de projets de recomposition dès les étapes pré-opérationnelles jusqu'à leur réalisation (travaux de recomposition spatiale et d'aménagement dans les zones de recomposition, aide à la structuration de foncières publiques, acquisition de biens menacés sous certaines conditions, etc.).

En complément du soutien de l'Etat en matière d'ingénierie de projet dans le cadre des PPA, il est proposé qu'une équipe conseil Etat-opérateurs (Banque des territoires et filiales, Grand Paris Aménagement, etc.) aide chacun des sept territoires ayant contracté un PPA à identifier les opérateurs mobilisables et les opérateurs manquants pour concevoir et réaliser les projets de recomposition. Cette équipe apportera un conseil en matière de montage de projet, avec l'appui en particulier de « directeurs de projet trait de côte », et identifiera les opérateurs les plus pertinents (établissements publics administratifs ou fonciers, sociétés publiques locales, etc.) pour assurer la maîtrise d'ouvrage. La mise en place de grandes opérations d'urbanisme (GOU) pourrait également être proposée pour faciliter et accélérer les composantes juridiques des projets.

Pour amplifier le pivotement des territoires vers des projets de recomposition, l'Etat propose par ailleurs de faire émerger, parmi les sept territoires pionniers, trois PPA démonstrateurs qui puissent, idéalement pour chaque façade maritime, faire la démonstration qu'une recomposition spatiale des territoires littoraux est possible et financièrement soutenable pour tous, et en particulier les finances publiques.

PILOTE	DHUP
BUDGET	Fonds vert
CALENDRIER	Travail avec les sept PPA pionniers

#### ACTION 6

### Améliorer la connaissance des zones exposées afin de guider la prise de décision

Le travail déjà mené en matière de coordination des acteurs engagés et de partage des données peut être développé : inventaire des biens menacés et de leur valeur, recensement des ouvrages de protection, de leur état et de leur niveau de protection, connaissance des habitants de ces zones et de leur profil socio-économique, identification des infrastructures publiques et des terres agricoles concernées.

PILOTE	DEB avec l'appui du MASAF
BUDGET	À définir
CALENDRIER	<p><b>1<sup>er</sup> semestre 2025 :</b> Finalisation des travaux d'élaboration d'une feuille de route des opérateurs impliqués dans la connaissance du recul du trait de côte afin de mieux coordonner les acteurs dans la réponse aux besoins identifiés</p> <p><b>2025 :</b> Déclinaison régionale des recommandations nationales pour l'élaboration des cartes locales exposées au recul du trait de côte, approfondissement de la base nationale des ouvrages de protection et des éléments de coûts par le Cerema, poursuite de la redynamisation du réseau national des observatoires du trait de côte</p>

#### ACTION 7

### Déterminer le modèle de financement de l'aménagement durable des territoires littoraux, exposés au recul croissant du trait de côte

*L'aménagement durable des territoires littoraux, exposés au recul croissant du trait de côte, requiert d'agir sur les zones littorales exposées (personnes, biens, activités, équipements publics), sur les zones protégées en rétro-littoral et sur les ouvrages destinés à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution. En fonction des situations locales (rythme local de recul du trait de côte notamment), l'intervention sur ces trois champs pourra être successive ou devra être simultanée. En l'état actuel, elle ne relève pas de la compétence exclusive de l'Etat, des collectivités territoriales ou des particuliers.*

*Compte tenu des volumes probables concernés, les modèles de rentabilité économique classiques et les sources de financement existantes paraissent largement inadaptés. En complément de l'élan donné par le Fonds vert, qui finance les cartes locales d'exposition au recul du trait de côte et une partie des actions des PPA, un modèle économique soutenable et à la*

hauteur de l'enjeu reste à construire pour accompagner l'adaptation des territoires littoraux au recul accéléré du trait de côte.

Aussi, parallèlement aux démarches engagées, le ministère chargé de la transition écologique a installé, au printemps 2023, le Comité national du trait de côte (CNTC), comité spécialisé du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Le CNTC a examiné, au premier semestre 2024, différentes pistes pour financer l'adaptation au recul du trait de côte. Ces travaux contribueront à déterminer les conditions et le périmètre de l'éventuelle mobilisation de la solidarité nationale.

Dans ce cadre, et pour accompagner le CNTC, une mission a été confiée conjointement à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) dans l'objectif de définir les mesures à mettre en place pour financer l'adaptation au recul du trait de côte des territoires littoraux.

A la lumière de ce rapport, le CNTC a élaboré des propositions à l'attention du gouvernement, qui n'ont pas pu être présentées comme initialement prévu au mois de juin, du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale. Les travaux sont donc amenés à se poursuivre dans les prochains mois selon un calendrier et des modalités qui restent encore à définir.

PILOTE	DGALN
BUDGET	À définir
CALENDRIER	<b>2025</b> : Poursuite des travaux du CNTC

#### **ACTION 8**

### Déployer une stratégie adaptée aux spécificités des territoires d'Outre-mer

Il s'agit de prendre en compte les spécificités de ces territoires où l'essentiel des activités est concentré en zone littorale, et où les autres aléas (sismique, volcanique, etc.) contribuent à limiter les possibilités de relocalisation des populations à l'intérieur des terres :

- Lancement d'une **mission d'inspection complémentaire** sur les conséquences du recul du trait de côte des territoires d'Outre-mer, compte tenu de leurs spécificités, mais également de leur hétérogénéité – cette étude sera complémentaire au rapport de l'IGEDD de novembre 2023 portant sur l'Hexagone. Ce rapport permettra notamment de disposer d'un inventaire fiable et d'une évaluation de la valeur des biens menacés à moins de cinq ans et à moyen terme (horizon 2050) pour chaque territoire ultra-marin. Il permettra également de prioriser les zones à protéger, au moyen en particulier d'ouvrages de protection et de SaFN. Il proposera une méthode de synthèse des cartes relatives, au recul du trait de côte et à la submersion marine (PPRL, cartes locales d'exposition, etc.), notamment à l'échelle intercommunale – uniquement pour les territoires d'Outre-mer (de manière dérogatoire) ;
- Réalisation de **cartes locales d'exposition pour les communes ultra-marines figurant sur le décret-liste de 2022** dans un délai maximal de deux ans à compter de la publication des textes de mise en œuvre du PNACC-3 pour les cinq communes les plus exposées à ces risques dans chaque territoire, puis de façon progressive afin d'aboutir à une couverture de toutes les communes ultra-marines concernées par ces risques à horizon 2030.

PILOTE	DGALN
BUDGET	À définir

**CALENDRIER**

**2025:** Remise du rapport complémentaire IGA/ IGEDD sur les conséquences du recul du trait de côte en Outre-mer