

Compte-rendu Atelier 3

Dispositifs et leviers financiers de la recomposition

Dispositifs et perspectives pour
financer la recomposition et
réinventer l'économie des
territoires littoraux menacés



Intervenants :

- Sophie Panonacle (présidente du bureau national de la mer et des littoraux et du Comité National du Trait de Côte et députée de la Gironde)
- Éric Jousseau (vice-président de la Communauté de communes Pays Bigouden Sud et maire de L'Île-Tudy)
- Guillaume Esteva-Kermel (ingénieur risques littoraux à la Communauté de communes Pays Bigouden Sud)
- Emmanuelle Martin (responsable du service Environnement et Ressources Naturelles à la Région Normandie)
- Jean-François Landel (inspecteur général à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, au ministère de l'Environnement)

Séance animée par Frédérique Debersée (Agence Normande de la Biodiversité et du Développement Durable)



SOMMAIRE

1. Retour sur le rapport de mission “Financement du recul du trait de côte”- mars 2024 (IGEDD, IGA) – Enjeux et recommandations pour accompagner la transition des zones menacées – par Jean-François LANDEL	P. 4
2. Présentation du cas de Treffiat – retour d’expérience de la communauté de communes Pays Bigouden Sud (CCPBS) – par Éric Jousseau et Guillaume Esteva-Kermel	P. 5
3. Propositions du CNTC pour financer la recomposition du littoral et perspectives – Par Sophie Panonacle	P. 7
4. Les dispositifs d’accompagnement financier côté Région Normandie – Par Emmanuelle Martin	P. 8

1. Retour sur le rapport de mission “**Financement du recul du trait de côte**”- mars 2024 (IGEDD, IGA) – Enjeux et recommandations pour accompagner la transition des zones menacées – par Jean-François LANDEL

En lien avec le CEREMA, le 1^{er} travail a été de réaliser un **inventaire fiable des biens menacés par l'érosion littorale à 5 ans**. A l'issue de ce travail, la mission a fait des recommandations concernant les financements État en essayant de proposer des règles de fonctionnement « à froid », pour sortir d'une logique de financement « à chaud » qui survient après une catastrophe (cf. la tempête Xynthia ou le cas du Signal à Soulac-sur-Mer).

Dans le cadre de l'étude, le constat a été fait d'un contexte particulier sur le littoral où même si l'érosion progresse, le prix du foncier ne baisse pas, et bloque l'intégralité de la réflexion publique sur ce sujet. Les pouvoirs publics se trouvent à adapter les règles de financement à une réalité économique basée sur le rapprochement du prix du mètre carré avec le front de mer.

La mission a raisonné dans le cadre de la loi Climat et Résilience, avec les outils actuellement mis sur la table, sachant qu'en pratique, il s'agit d'outils limités. C'est le cas de **l'Information Acquéreurs Locataires (IAL)**, qui permet à l'occasion d'une vente, d'informer le futur acquéreur ou locataire de l'existence du risque. En pratique, ça ne fonctionne pas, puisque l'IAL renvoie sur la carte communale qui n'est pas toujours arrêtée aujourd'hui. Il y a également le **droit de préemption au motif de l'érosion littorale** qui est bloqué économiquement, puisque se réfère toujours au prix du marché qui est très haut. La difficile mise en œuvre du **BRAEC (bail réel d'adaptation à l'érosion côtière)** est également pointée.

L'inventaire fait le constat que les modélisations effacent progressivement les ouvrages, et que certaines communes concentrent les risques, notamment dans l'Hérault, les Hauts-de-France, la Normandie, la côte Aquitaine. Le constat est aussi fait que 50% des bâtiments menacés sont des résidences secondaires.

La mission invite à poursuivre le travail scientifique d'actualisation et de modélisation, car comme le phénomène s'accélère, il est impossible de se baser sur les précédents historiques pour faire une projection pour le futur.

La mission pointe aussi un besoin de projection : si des décisions de confortement sont prises, elles doivent être associées à une logique de vision de long terme et donc de recomposition si nécessaire. Pour résumer grossièrement, « un euro mis dans une digue, c'est un euro perdu pour la relocalisation ». Il y a donc nécessité d'**encourager les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC)**.

L'approche du rapport a été de **sortir de la logique du Fond Barnier**, et donc de **ne plus indemniser des propriétaires de biens qui partent à la mer**. Certains dispositifs d'accompagnement peuvent être ciblés toutefois. Les résidences secondaires très chères ne seront pas rachetées sur fonds publics. Il y a une volonté de **créer un raisonnement de solidarité intercommunale, solidarité de recherche de fonciers et de report d'habitants**.

Concernant la possibilité de rachat de biens exposés, il y a un problème soulevé par la **méthode actuelle qui est inflationniste et qui ne peut donc se fonder sur la valeur du marché**. La mission préconise plutôt **un rapport amiable et un accompagnement ciblé** pour aider les personnes à se repositionner, repartir sur un autre projet immobilier et un autre projet de vie ailleurs.

Des propositions de règles :

- **Plafonner à 300 000 euros la valeur vénale qui servira de base à la mesure d'accompagnement** (qui n'est pas un rachat) – les 300 000 euros permettent de repartir sur un autre projet immobilier. Possibilité d'y intégrer un plafond de ressources pour booster cette aide ;
- **Objectiver la connaissance du risque par les propriétaires**, ce qui va impacter la manière dont ils sont accompagnés. Est-ce que ce sont des achats récents ou des achats anciens ? Est-ce qu'il y avait antérieurement à l'achat, un PPR ou une carte communale d'érosion ?
- **Donner la priorité aux résidences principales** et aux **plafonds de ressources**.
- **Élargir le montage de la gouvernance** pour dépassionner les débats et faire abonder les financements sur différents niveaux de structure des collectivités ;
- La mission a recommandé de **conforter juridiquement la compétence GEMAPI** en matière d'ouvrage de protection contre l'érosion, pour que cette taxe **puisse vraiment financer l'érosion**.
- Créer des montages spéciaux et des filiales dédiées pour qu'il y ait des **portages des établissements publics fonciers sur des durées beaucoup plus longues** (aujourd'hui les EPF sont conçus pour faire du portage foncier pour 8 ans maximum au bénéfice des collectivités, alors que pour l'adaptation du littoral, on est sur des échelles à 2050, 2100)
- **Générer des recettes complémentaires** au financement du recul du trait de côte et à la relocalisation, au travers de trois sources existantes :
 - o **un prélèvement additionnel sur la taxe aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans le périmètre des EPCI littoraux** au bénéfice du budget de l'Etat en soutien de certains propriétaires occupants
 - o **un soutien financier accru à la GEMAPI** en matière de coût des ouvrages de protection contre l'érosion (éventuellement faire abonder la GEMAPI si les structures intercommunales sont trop fragiles en termes d'échelle pour porter des travaux d'ampleur),
 - o **un déplafonnement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour le financement des EPF** pour favoriser les acquisitions et portage foncier en rétro littoral.

2. Présentation du cas de Treffiat – retour d'expérience de la communauté de communes Pays Bigouden Sud (CCPBS) – par Éric Jousseume et Guillaume Esteva-Kermel

Projet de rachat de maison à Treffiat initié par la commune, dans le cadre de la **prévention d'un risque de submersion et non uniquement d'érosion côtière**.

La stratégie de la collectivité, qui s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action et de prévention des inondations (PAPI), est de créer deux digues rétro littorales qui vont protéger les enjeux qui peuvent être protégés. La stratégie comprend aussi le rachat des maisons, suivi de la destruction et la renaturation pour les biens qui ne peuvent pas être protégés.

Cette stratégie vise à recréer un mouvement sédimentaire qui permettrait de reconstituer progressivement le cordon dunaire.



Quels financements ont été mobilisés ?

- Stratégie financée par le Fond Barnier et le Fonds Vert, ainsi que des financements complémentaires de la DDTM ;
- PAPI financé à hauteur de 30% par le conseil départemental du Finistère ;
- Rachat de deux maisons, dont la démolition va avoir lieu dans les 2 mois – une demande spécifique auprès du conseil départemental a été faite pour ces deux maisons, car les frais complémentaires à l'achat (démolition, frais notariés, désamiantage, diagnostics) ne sont pas forcément pris en charge à 80% par le Fonds Vert ;
- Puis levée de la taxe GEMAPI en 2019 et mise en place d'une commission locale d'évaluation des charges transférées ;
- Réalisation d'un audit dans chaque commune pour savoir quelles étaient leurs dépenses sur la prévention des inondations, pour pouvoir mettre en place une attribution de compensation ;
- Une partie a été financée par la taxe GEMAPI et l'intercommunalité, et une partie par les communes directement concernées. L'intégralité des frais de fonctionnement, de rechargement de dunes, etc., a été prise en charge par les communes.
- Évolution de la taxe GEMAPI en fonction des travaux qui avaient été réalisés. À partir de 2025, elle est passé d'entre 4 € (2020) à environ 19€ (2025) par foyer fiscal.
- Coût total du projet (digues et rachat des maisons) = 5 956 000 € auxquels il faut ajouter un entretien annuel de 110 000€ (5 5000 000 € sur 50 ans).

Les maisons concernées par le rachat sont **trois résidences secondaires et 4 résidences principales** représentent un montant total d'achat de **2 800 000 euros** auxquels il faut ajouter 350 000 € de démolition (50 000 € par habitation). Avec les frais annexes, les frais notariés et les diagnostics, le **coût total du projet est de 3 256 200 euros**.

Avec une subvention totale attendue de 80% (à savoir 66% de l'État et une demande de subvention auprès du conseil départemental de 14%), cela fait **un reste à charge global pour la CCPBS de 651 240€**.

Le projet est mené en collaboration :

- En interne, avec les services associés : service Littoral et biodiversité, service Foncier, juridique, finances et communication ;
- En externe : échanges réguliers avec un collectif de riverains, et également les 7 propriétaires qui ont été rencontrés individuellement pour leur annoncer des estimations France Domaine / Les services de l'Etat, la commune de Treffiagat et le bureau d'études.

La communication avec les habitants est très importante, il y a une nécessité de la faire au bon moment, mais pas trop tôt dans le projet car il n'y a pas tous les éléments. C'est un **équilibre difficile à trouver**.

Les débats avec la salle ont porté sur :

- Il est important de faire la différence entre submersion et érosion dans certains cas : ici la commune bénéficie du Fond Barnier car il s'agit de submersion. L'effritement des falaises avec une infiltration par le haut permet de bénéficier du fond Barnier, mais quand c'est une érosion par le bas c'est impossible. Il y a un problème d'équité sur les différents aléas subis.
- Les remontées de nappe, constituent un piège à retardement, insuffisamment pris en compte (voir étude de Rivages Normands 2100 qui cartographie précisément les biens qui seront impactés par la montée des nappes dans la Manche).
- Concernant les bâtiments historiques et les sites préhistoriques, la DRAC est en train de faire l'inventaire des sites concernés dans la Manche.

L'objectif fléché par la commune de Treffragat est de démolir au plus vite les maisons achetées, avec des négociations possibles (par exemple, le cas d'une personne de 90 ans qui souhaite rester le temps que l'opération de construction des digues soit réalisée d'ici 3 ou 4 ans, car elle ira certainement en EHPAD d'ici là).

3. Propositions du CNTC pour financer la recomposition du littoral et perspectives – Par Sophie Panonacle

Une des missions du Conseil National du Trait de Côte (CNTC) est de définir un modèle de financement des projets de recomposition spatiale des territoires littoraux impactés par l'érosion côtière. Le CNTC a proposé la création d'un **fond érosion côtière (FEC)** pour financer de manière pluriannuelle les investissements d'adaptation, abondé par les **recettes suivantes** :

- Contribution des plateformes de location saisonnière de courte durée (180 millions€)
- Taxe additionnelle aux DMTO (30 millions €)
- Taxe sur les éoliennes en mer en ZEE
- Déplaçonnement de la taxe GEMAPI (40 à 60 €)
- Déplaçonnement de la TSE (20 à 40 €)

La création de ce fond érosion côtière dans la préparation du projet de loi de finances 2025 a été votée par le Sénat et l'Assemblée nationale, mais rejetée par la commission mixte paritaire (CMP) Assemblée-Sénat dans la version finale du budget 2025.

La création de ce fond érosion côtière dans la préparation du projet de loi de finances 2025 a été votée par le Sénat et l'Assemblée nationale, mais rejetée par la commission mixte paritaire (CMP) Assemblée-Sénat dans la version finale du budget 2025.

Quelques points d'étape :

- **Le financement des cartes d'exposition** : pour les communes qui font partie du décret liste, elles ont obligation de mettre en place ces cartographies, financées à 80 % par l'État, avec 3 ans pour les réaliser. Une fois que les cartographies existent, alors les agents immobiliers, les notaires ou même les particuliers dans le cadre de convention peuvent commencer à utiliser l'outil IAL, l'information acquéreur-locataire.
- **Retour sur les outils de la Loi Climat et Résilience** qui vont se mettre en place dans le temps.
- **Importance du redémarrage des travaux du CNTC** pour accompagner les élus au niveau des PPA démonstrateurs (Coutances mer et bocage, Pays Basque et Sète Agglo pôle). Un accompagnement en terme d'ingénierie, mais aussi dans la mise en œuvre des phases opérationnelles à venir : il y aura certainement des points de blocage réglementaires, législatifs. Les services de l'Etat vont probablement faire preuve d'un peu plus de souplesse et travailler différemment.

- Accompagnement des activités économiques et des ménages. Au départ, le CNTC était parti uniquement sur un droit de préemption des communes sur des résidences principales. Mais cela n'a pas trop de sens par rapport à la loi. Ce qu'on peut imaginer, c'est que sur des résidences secondaires, il y ait une évaluation un peu plus importante que sur les résidences principales. Discussion sur l'ajout d'une condition de revenus car certaines résidences secondaires sont vitales pour des artisans, commerçants, qui ont des toutes petites retraites et ont investi pour leur retraite.

Quelques facilités financières envisagées par le CNTC pour les communes :

- **Exonération de la TVA dans le cadre des travaux de recomposition** et dans le cadre des droits de mutation.
- **Fonds privés et partenariats public/privé** : exemple d'une entreprise qui travaille notamment sur Venise, sur la conservation des lagunes et d'autres territoires. Elle apporte le financement pour adapter l'économie du territoire, pour ensuite en tirer profit.
- Au 120e congrès des notaires de France, proposition qui consiste en une **dissociation foncière entre l'assiette de la construction et les murs eux-mêmes**. Ce qui se traduit par un rachat uniquement du sol en laissant la propriété du bien aux propriétaires actuels et en leur disant « le jour où vous ne pouvez plus rester, vous partez ».

Discussion dans la salle sur le fait que cette dernière proposition pourrait être adaptée sur certains secteurs en Normandie, secteurs où le foncier en littoral était à la base un terrain nu sur lequel des ménages modestes ont construit un mobil-home. Cela pourrait être un moyen de leur laisser cet accès (car la relocalisation apporte souvent une montée en gamme et exclusion de certaines populations).

4. Les dispositifs d'accompagnement financier côté Région Normandie – Par Emmanuelle Martin

La Région Normandie co-finance plusieurs structures et démarches en rapport avec l'amélioration des connaissances :

- **Le GIP « Réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France »** qui permet d'observer le recul du trait de côte depuis de nombreuses années, avec des financements de campagnes LIDAR (photos aériennes à haute précision) qui donnent des données assez fiables pour pouvoir anticiper le futur recul du trait de côte et adapter régulièrement ces anticipations à l'échelle de la Normandie. Ce GIP est financé par le Conservatoire du Littoral, les Régions Hauts-de-France et Normandie et l'Etat.
- **Le GIP « Seine-Aval »** qui finance des programmes de recherche sur l'axe Seine, avec un gros axe sur le changement climatique sous toutes ses formes.

Ces GIP sont des outils d'aide à la décision, qui doivent servir aux territoires. Ce sont des outils d'aide à la décision et à la planification de l'action publique.

- **La démarche Notre Littoral pour demain** : l'objectif est d'accompagner financièrement les territoires pour qu'ils mettent en place des stratégies de gestion durable du littoral à l'échelle d'une grande cellule hydro-sédimentaire, avec une dimension prospective à 2050 et 2100. À l'époque il y avait aussi une obligation de formation des techniciens et des élus du territoire. L'idée est d'avoir des stratégies sur le long terme, avec une obligation de concertation de la population, des acteurs socio-économiques, des habitants et des élus.

- Le GIEC Normand : les premiers travaux été restitués en 2020, puis les travaux du GIEC 2 l'ont été fin 2024 avec des apports en économie, en droit, en sociologie et en psychologie. Beaucoup de conférences dispensées sur le territoire.

- Un renforcement des Fonds FEDER avec 10 millions € de crédits FEDER auxquels s'ajoutent 15 millions € de nouveaux crédits de région, spécifiquement sur l'adaptation au changement climatique en secteur littoral et sur la question de l'eau dans toutes ses formes (les risques littoraux, les remontées de nappes phréatiques, les risques cumulés). Par contre, pas de focus sur les risques existants aujourd'hui, c'est à l'Etat avec les PAPI que cela revient. Lancement d'un premier appel à projet sur l'animation territoriale en 2022. Aujourd'hui sur ces 25 millions €, seulement 1.4 millions € engagés sur l'animation territoriale.

- Evolution du dispositif « Notre littoral pour demain », qui ne finançait jusqu'à présent que la stratégie territoriale, pour financer aussi les stratégies littorales. Possibilité de financer la connaissance sur les conséquences du changement climatique dans le but d'un intérêt régional et de financer des actions exemplaires d'adaptation, réalisation concrète de projets de relocalisation, recomposition spatiale, avec appui des solutions d'adaptation fondées sur la nature, ou d'autres méthodologies innovantes. C'est un dispositif plutôt ouvert. La seule chose non financée ce sont les ouvrages de protection.

- Evolution du programme FEDER en 2025, avec une ouverture à des projets pas forcément « pilotes » et des dépenses plus larges, y compris des dépenses de personnel.

Quatre premiers projets financés par le FEDER :

- Le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin = projet de 3 ans, l'un des sous-projets est l'étude de 3 différents scénarios d'adaptation du site d'Utah Beach, avec l'obligation de produire un scénario de relocalisation.
- Poste de chargée de mission sensibilisation aux risques côtiers du Département de la Manche et le co-financement des expositions itinérantes.
- Le projet d'animation et de sensibilisation du grand public à l'adaptation au changement climatique de Caen la Mer et le financement d'une étude préalable pour la relocalisation de l'ensemble des campings de Caen la Mer et des bâtiments sur la presqu'île de Caen.
- Coutances Mer et Bocage avec le financement du poste sur l'animation territoriale qui n'est pas financé dans le cadre du PPA directement.

L'idée est de pouvoir continuer à animer les territoires après la définition des stratégies Notre littoral pour demain et il y a donc nécessité d'avoir de l'ingénierie sur ces territoires.

Financement plus concrets d'opération de relocalisation avec la ferme des marais à Montmartin-sur-Mer. On a un autre exemple un peu plus concret avec l'étude sur la relocalisation de la station d'épuration de Veules-les-Roses, et un accompagnement de Fécamp. Les projets sont financés s'ils visent systématiquement la désartificialisation complète des secteurs libérés.

Enfin, la Région a ouvert 5 postes sur l'adaptation au changement climatique, des postes territorialisés pour servir concrètement, un accompagnement technique et financier des EPCI et des communes pour trouver les meilleures solutions.

Conclusion

Au regard des témoignages, il s'avère qu'aujourd'hui en France la situation est disparate car les règles de financement actuelles peuvent être interprétées. La loi de finance 2025 n'a pas tranché, mais les travaux se poursuivent au sein du CNTC qui fera une proposition en 2026.