

Compte-rendu Atelier 1

Guide des bonnes pratiques pour un projet de recomposition – Si c'était à refaire ?

Les points clés pour engager une stratégie de
recomposition au travers du retour d'expérience du PPA
« Entre deux havres » conduit par
la Communauté de communes Coutances mer et bocage.



Intervenants :

- Hervé Guille (Vice-président en charge de l'eau à Coutances mer et bocage)
- Etienne d'Anglejan (Chef de projet recomposition et résilience littorale à Coutances mer et bocage)
- Alizée Moreux (Architecte et urbaniste-politiste, Agence INterland a qui a été confiée l'élaboration du plan guide du PPA « E2H »)
- Benoit Grisonnet (Chargé de projets stratégie foncière, Etablissement public foncier de Normandie)
- Camille Madoire-Rouzaud (Cheffe de bureau de l'aménagement opérationnel, à la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature)

Séance animée par Clément Nalin (ingénieur risques littoraux au sein du Département de la Manche)

SOMMAIRE

1. Recomposition littorale face à l'érosion côtière : enjeux et objectifs	P. 3
2. Genèse d'un projet de recomposition littorale avec le PPA "Entre deux havres"	P. 4
3. Construire une gouvernance opérationnelle avec une équipe d'ingénierie et mettre en mouvement une coalition d'acteurs	P. 5
4. Où (dés)aménager demain... ? La connaissance, la qualification et la maîtrise foncière au cœur du projet de recomposition	P. 7
5. Le Plan Guide ou comment concevoir un projet de recomposition et construire une transversalité entre temporalités et modes d'action	P. 8

1. Recomposition littorale face à l'érosion côtière : enjeux et objectifs



Retour sur la philosophie de l'État en matière d'accompagnement des collectivités soumises au recul du trait de côte (intervention de Camille Madoire-Rouzaud)

Le constat est fait par l'État de l'insuffisance des systèmes de défense habituels comme les systèmes d'enrochements, pour faire face au phénomène d'érosion et de recul du trait de côte.

Depuis plusieurs années, l'État invite les acteurs concernés à changer de regard sur le littoral, à stopper l'urbanisation galopante observée depuis les années 60-70 et à envisager une réelle stratégie de recomposition sur le long terme, tout en gérant aussi le court et le moyen terme.

Il a été mis en place une **boîte à outils destinée aux collectivités** dans le cadre de la loi Climat et Résilience d'août 2021, pour leur permettre d'anticiper le recul du trait de côte, d'intervenir de manière plus efficace sur leur territoire, et de commencer à réfléchir à une stratégie de recomposition de leur espace littoral. Cette boîte à outils est composée :

- de **cartes locales d'exposition au recul du trait de côte** pour les communes qui s'inscrivent volontairement dans le décret liste. Elles doivent ensuite transcrire ces cartes dans leurs documents d'urbanisme, en édictant des zones d'exposition au recul du trait de côte dans lesquelles pour une partie d'entre elles, sont interdites les nouvelles constructions.
- du **Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière (BRAEC)** qui permet à un propriétaire d'un terrain/bien, de mettre à disposition des droits réels à un locataire, qui en échange de ces droits réels, va verser une redevance. Grâce à cette redevance, le propriétaire va rembourser les frais d'acquisition du terrain et ensuite les frais de renaturation une fois que la mer aura atteint le bien concerné.
- du **droit de préemption « trait de côte »** qui permet à la puissance publique d'accéder de manière prioritaire à la propriété d'un bien menacé par le recul du trait de côte.
- du **renforcement de l'information acquéreur-locataire (IAL) sur le marché immobilier du littoral** pour faire en sorte que les futurs propriétaires soient conscients de la réalité du risque.
- l'**outil Projet Partenarial d'aménagement (PPA)**, à savoir un contrat signé entre l'État et une collectivité pour mettre en place une opération d'aménagement complexe (loi Élan du 23 novembre 2018). Le PPA peut aussi inclure d'autres signataires, comme la Banque des Territoires, un établissement public foncier (EPF) ou d'autres communes. Le PPA contient une feuille de route avec des études et/ou actions opérationnelles pour définir progressivement une stratégie de recomposition, ainsi qu'un plan de financement (une partie des actions du PPA est prise à la charge de l'État dans le cadre du Fonds Vert).

Concernant le retour d'expérience des PPA « trait de côte », Camille Madoire-Rouzaud indique « regretter qu'il n'ait pas été imposé que l'intercommunalité soit obligatoirement signataire, car certains PPA ont un périmètre communal voire infracommunal et cela peut poser des difficultés dans la mise en œuvre des projets de relocalisation ». Par ailleurs, concernant le financement de l'État, elle indique que celui-ci « repose aujourd'hui sur le Fonds Vert et qu'il n'est pas possible de garantir sa pérennité dans la durée ».

2. Genèse d'un projet de recomposition littorale avec le PPA "Entre deux havres"

Son phasage est défini en 4 actes :

- **Phase de « préparation – diagnostic »** avec une prise de conscience des élus et des acteurs du territoire, de la nécessité de changer de braquet et de commencer à intégrer le recul du trait de côte dans la planification.
- **Phase « d'amorçage »** avec le lancement des études de faisabilité et d'ingénierie, notamment la stratégie foncière avec (1) la définition d'un référentiel foncier pour identifier les zones potentielles de mobilisation du foncier pour des opérations de recomposition ; (2) la définition d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière pour mieux connaître les phénomènes et savoir y répondre à court, moyen et long terme ; et (3) la définition d'une stratégie d'accompagnement au changement, autour de quatre axes : information, médiation, participation et capitalisation.
- **Phase de « conception du plan guide »**, c'est-à-dire, la stratégie d'ensemble qui fait le lien notamment entre l'urbanisme et la gestion du trait de côte, et qui va devoir être traduite dans le document d'urbanisme (PLUi) en cours d'élaboration.
- **Phase de « mise en œuvre du projet d'aménagement »**, avec des actions de gestion du trait de côte mise en œuvre dès 2025, et une agilité qui doit permettre au plan guide d'être requestionné, renégocié, en fonction aussi de l'avancée du projet.

Pour le PPA « Entre deux havres », il y a 3 sites d'intervention :

- **le havre de Blainville** : un estuaire typique de la Manche avec des prés-salés et des zones de vasière. Ce havre a la particularité d'avoir été fortement poldérisé et anthropisé avec plusieurs zones d'activités conchylicoles implantées en son sein. Il est aujourd'hui un peu dans un carcan, à cause des routes qui passent derrière et a perdu près de 70% de sa surface initiale.
- **le secteur de Gouville-sur-Mer** : avec deux campings (privé et municipal) et une aire de camping-car, sur un secteur très exposé au recul du trait de côte. Un travail est engagé sur un repli stratégique des campings à l'horizon +10 ans et sur une renaturation du cordon dunaire une fois libéré. Actuellement, il s'agit de campings populaires qui sont « du presque-habitat » et qui accueillent environ 40% de touristes normands. Ce modèle va nécessairement devoir être réinterrogé dans le cadre d'une relocalisation plus à l'intérieur des terres.
- **le havre de Geffosses** : un travail est engagé entre Coutances mer et bocage, le Département, l'Agence de l'Eau, la DREAL, et la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche au nord, sur un projet de reconnexion du havre à la mer, avec une intervention à son embouchure sur l'ouvrage hydraulique situé sous la route départementale D650 construite en 1973 et qui a participé à fortement le continentaliser.

Trois sites d'intervention spécifiques qui imposent une réflexion globale à l'échelle du territoire intercommunal sur des thématiques de paysages, de biodiversité, de mobilité, etc. et qui constitue une vraie opportunité pour mener des projets urbains transformateurs.



Qu'est-ce qui fait que les élus se sont engagés dans le PPA « Entre deux havres » porté par Coutances Mer et Bocage ?

Une première motivation résulte de la prise de compétence GEMAPI en 2018, qui s'est faite de manière concomitante à un élargissement du périmètre de l'EPCI (fusion avec deux ex-communautés de communes disposant d'une frange littorale, à savoir les ex communautés de communes de Montmartin-sur-Mer et de Saint-Malo-de-la-Lande).

Un deuxième élément est la prise de conscience des élus de la vulnérabilité de leur territoire intercommunal, lequel est notamment marqué par la présence de nombreuses zones basses arrière-littorales situées sous le niveau de la mer. Par ailleurs, l'engagement dans un PPA témoigne aussi de la volonté de l'intercommunalité d'agir sur la totalité de leur périmètre, alors que seul le sud du territoire bénéficiait jusqu'alors d'un engagement fort de l'intercommunalité, avec un PAPI signé en 2018.

Il y avait aussi la volonté de protéger les activités économiques particulièrement menacées par l'évolution de la bande côtière, à savoir les activités touristiques (campings) et conchylicoles (1 000 emplois sur le territoire).

Enfin, d'autres phénomènes ont également incité l'intercommunalité à agir, parmi lesquels les problèmes de remontées de nappes phréatiques et d'élévation du niveau marin, mais aussi la continentalisation des havres avec des rivières ayant des difficultés à s'écouler à la mer, et en parallèle, un problème de qualité d'eau douce.

3. Construire une gouvernance opérationnelle avec une équipe d'ingénierie et mettre en mouvement une coalition d'acteurs

Le PPA « E2H » s'appuie sur un copilotage s'organisant autour du préfet de la Manche et du Président de Coutances Mer et Bocage. Autour de la table, il y a de nombreux partenaires qui participent sous la forme de comités de pilotage et de comités de pilotage stratégique où sont pris les arbitrages.

- Il y a un lien fort avec l'exécutif de la communauté de communes, et en particulier le bureau de l'intercommunalité, avec quatre vice-présidents et vice-présidentes mobilisés sur ces sujets.
- Le PPA repose également sur une association très régulière des parties prenantes et des acteurs socio-économiques, qui sont mobilisés en atelier, site par site, pour co-construire notamment le plan guide, la vision, etc.
- Le PPA bénéficie également de groupes de soutien technique organisés sous forme de comités techniques, avec différentes instances de l'État (DDTM, DREAL), le Département, la Région, l'Établissement Public Foncier de Normandie (EPFN), etc.
- Enfin, le PPA s'appuie aussi sur une concertation avec les acteurs locaux, avec des ateliers de résidence et des discussions en plénière, pour pouvoir commencer à avoir des retours sur les arbitrages.

Tout cela nécessite une **ingénierie en interne** et des compétences pluridisciplinaires (GEMAPI, urbanisme, aménagement, etc.). Au début du PPA, un poste spécifique « chef de projet recomposition résilience Littorales » a été créé, le PPA représentant au moins 70% de son temps de travail. Suite à quoi, un poste de chargé de mission accompagnement au changement co-financé par le FEDER à 80% a été créé. Et à présent, l'équipe est en train de nouveau de s'étoffer avec la constitution d'un **pôle d'ingénierie littoral** (6 ETP dont 3 recrutements en cours : un responsable de pôle, un chargé de mission « plan de gestion des sédiments » et un ingénieur littoral) qui viennent donc s'ajouter aux deux postes précédents et au chargé de mission PAPI.

Le renforcement de l'ingénierie des PPA est jugé comme fondamental par l'ensemble des intervenants. Ce renforcement pose **la question du financement** alors que pour le moment, dans les règles qui régissent le fonds vert et l'accompagnement financier des PPA trait de côte par l'État, le financement du fonctionnement n'est pas intégré et les chefs de projet peuvent possiblement prétendre à un financement par la Banque des Territoires. Ce point pourrait possiblement être réinterrogé par la DGALN dans le futur pour faire évoluer les règles du jeu.

Enfin, un autre facteur de réussite du PPA « E2H » est la mise en place d'un **binôme d'élus fortement mobilisés**, qui ont en plus l'avantage d'avoir aussi une casquette d'acteurs économiques (en tant qu'agriculteur et conchyliculteur), et donc bénéficient d'un rapport privilégié au territoire et aux gens.



Comment les habitants perçoivent la recomposition et le PPA en particulier ?

Coutances mer et bocage a mis en œuvre une enquête au lancement du PPA, qui a touché 1000 personnes, ainsi qu'une **enquête spécifique auprès des jeunes**, notamment dans les collèges et lycées.

Résultats :

1. les habitants sont très attachés à l'aspect naturel du territoire, aux spécificités économiques du territoire, notamment la conchyliculture ;
2. la perception du changement climatique semble avoir évolué chez les habitants (par rapport à d'autres enquêtes menées dans le cadre de la démarche « Notre Littoral pour demain », dans les années 2015-2018) avec notamment ;
3. une bonne compréhension de la nécessité de la recomposition. Deux outils principaux sont identifiés : une évolution des protections là où il le faut et une restriction de la constructibilité sur les secteurs en zone à risque. Concernant les sites, il y a un vrai consensus sur la réouverture du havre de Geffosses et un consensus quand même très globalement partagé sur la relocalisation des campings et le repli stratégique des zones conchyliques.

Comme cette enquête était une consultation initiale, le travail de concertation s'est poursuivi avec des tables rondes dans le cadre du plan guide, des réunions publiques, pour comprendre, secteur par secteur, comment réagissent les habitants.

S'agissant de la relocalisation des campings, le PPA doit pouvoir répondre à cette double question qui est, comment réussir à maintenir une offre sociale et une partie des résidents qui ont réussi à accéder à de la résidence secondaire, grâce à des mobil-homes peu onéreux, et en même temps, trouver un nouveau modèle économique viable derrière la recomposition spatiale des campings à l'intérieur des terres ? Cela suppose inévitablement une montée en gamme du camping, pour clairement équilibrer un modèle économique qui ne pourrait pas l'être avec le seul déplacement de mobil-homes résidentiels.

4. Où (dés)aménager demain... ? La connaissance, la qualification et la maîtrise foncière au cœur du projet de recomposition



Présentation de l'Établissement Public Foncier de Normandie (EPFN)

- L'EPFN intervient à la demande d'une collectivité pour l'appui d'un projet de territoire.
- L'activité historique de l'EPF est le portage foncier. Jusque dans les années 90, l'EPFN achetait principalement du foncier en extension. Aujourd'hui, l'EPFN est l'acteur du renouvellement urbain et du recyclage foncier. L'EPFN peut aussi revendre à des opérateurs de logement social sur des opérations ciblées à un prix minoré.
- L'EPFN ne fait pas de bénéfices. C'est un établissement public financé par la taxe spéciale d'équipement.
- L'EPFN peut accompagner les territoires sur la connaissance des fonciers qui vont être achetés, notamment à travers les études pré-opérationnelles.
- L'EPFN intervient aussi sur les travaux, principalement de recyclage foncier (dépollution, démolition) qui s'arrêtent au pré-aménagement. Les statuts de l'EPFN ne leur permettent pas de faire de l'aménagement comme un aménageur, mais il a un rôle de facilitateur auprès des collectivités.
- L'EPFN travaille sur la connaissance fine du foncier : qui sont les propriétaires ? Quel est le niveau de dureté foncière ? Quelles sont les contraintes qui se posent sur le foncier et quel statut dans le PLU ? Comment relocaliser des activités économiques, où les enjeux ne sont pas les mêmes que l'habitat, puisqu'on parle d'outils de production et de fonctions utiles au territoire et que les territoires veulent conserver ?
- Dans certains cas, l'EPFN peut déléguer le droit de préemption urbain lorsqu'on est sur des projets de grands périmètres avec de la veille foncière. L'idée, c'est de constituer des réserves foncières pour les sites de repli.
- Il y a aussi un enjeu à raisonner sur des doubles acquisitions : c'est une gymnastique nouvelle pour l'EPFN, c'est-à-dire qu'il y a à la fois les fonciers existants impactés, et aussi les réserves foncières qu'il va falloir construire pour les sites de repli.



Pour le PPA, l'EPFN a établi une **grille d'analyse multicritère** pour classer les fonciers disponibles par faisabilité, afin d'aider les élus à arbitrer sur un nombre resserré de sites pour relocaliser à la fois les campings et à la fois des zones d'activités conchyliques.

Plusieurs hypothèses ont été étudiées : (1) reprendre les besoins exprimés bruts de la filière conchylicole et des campings ; (2) un scénario intermédiaire pour retrouver des enveloppes foncières similaires sur le territoire ; et (3) un scénario qui va être testé pour recomposer en économisant et en consommant moins de foncier.

La logique de l'EPFN est d'éviter le « 1 hectare pour 1 hectare », notamment à cause des enjeux de Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

En synthèse, quelques points clés de la stratégie foncière à mettre en œuvre pour un projet de recomposition, serait de :

- **Trouver une forme de péréquation financière** en générant des recettes pour financer les déficits liés à la fois aux travaux, aux coûts d'acquisition foncière et aux prestations. Le maintien d'activités économiques sur les sites impactés, le temps de la relocalisation, doit permettre d'essayer de financer les coûts fonciers qui aujourd'hui sont le cœur du sujet sur le modèle économique à trouver.
- **S'appuyer sur du recyclage foncier** en ambitionnant de **recomposer sur des sites déjà artificialisés**.
- **Travailler la solidarité territoriale** entre collectivités pour établir une bonne échelle d'intervention

5. Le Plan Guide ou comment concevoir un projet de recomposition et construire une transversalité entre temporalités et modes d'action



Le Plan guide, c'est quoi ?

- C'est d'abord la prise en compte d'une **dimension spatiale**, avec un projet de territoire qui doit donner envie, fédérer et raconter positivement le territoire demain, avec une mise en scène des paysages identitaires ;
- C'est aussi la prise en compte d'une **dimension temporelle**, avec une nécessaire articulation des temporalités, entre la stratégie locale de gestion de la bande côtière (système d'endiguement, actions de protection à court terme / gestion de l'urgence) et des réponses opérationnelles sur des sites précis (actions moyen/long termes) ;

C'est également la prise en compte d'une **dimension humaine**, avec la question de la mémoire, de la mise en récit et de l'attachement au territoire voire au terroir, qui dans le cadre du PPA, se traduit par :

- La déclinaison de trois séquences paysagères qui correspondent à des motifs d'attachement (les milieux dunaires, le marais et le bocage) ;
- La mise en valeur des activités productives ;
- Un travail d'accompagnement des acteurs socio-économiques pour les amener à considérer autrement les milieux dans lesquels ils travaillent.
- Enfin, le Plan Guide, c'est une **approche pluridisciplinaire** (paysages, habitats, activités économiques, conjonction des risques...)

Au final, un plan guide permet de **définir des trajectoires d'adaptation** pour à la fois, projeter ce qui va se passer à horizon 2050-2100, mais en même temps, répondre à l'urgence dans une forme de cohérence. Ces trajectoires d'adaptation pourront faire l'objet de **temps de renégociation**, mais avec en même temps, des **nœuds de décision**, à savoir des moments où on sait qu'il faut prendre une décision et faire en sorte qu'on ne puisse revenir en arrière. Le plan guide permet ainsi de définir un **projet de territoire avec des invariants sur le temps long** qui vont permettre de tenir le projet.

Les **principes du renoncement** à certains projets d'aménagement, ou de « **redirection de projets** » ont ensuite été évoqués. Pour beaucoup d'élus, il s'agit d'un vrai sujet de difficulté qui nécessite de changer de la posture de « l'élus bâtisseur ».



Comment transposer le PPA à d'autres territoires ?

L'outil PPA a l'avantage d'être un outil complètement adaptable et qui s'adapte justement aux spécificités de chaque territoire (urbain/rural) et donc à leurs besoins.

Il y a un aspect capitalisation dans le cadre du PPA qui est important, déjà au travers du caractère démonstrateur, mais aussi dans le plan d'accompagnement au changement, qui pourront servir à d'autres projets.

Enfin, il y a un socle commun de ces notions de relocalisation, qui se transposent à peu près partout, avec peut-être des études qui pourront s'économiser ou se mutualiser.