



N° 2725

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte,
notamment insulaires,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Marcellin NADEAU, M. Édouard BÉNARD, Mme Soumya BOUROUAHA,
M. Julien BRUGEROLLES, M. Jean-Victor CASTOR, Mme Elsa FAUCILLON,
Mme Karine LEBON, M. Jean-Paul LECOQ, M. Frédéric MAILLOT, M. Emmanuel
MAUREL, M. Yannick MONNET, M. Stéphane PEU, Mme Mereana REID
ARBELOT, M. Nicolas SANSU, M. Emmanuel TJIBAOU,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France dispose du deuxième espace maritime mondial et d'un littoral côtier particulièrement étendu et diversifié, réparti entre l'Hexagone et les Outre-mer.

Ce littoral français, en France continentale comme dans les dits outre-mer, se trouve aujourd'hui en première ligne face aux effets du dérèglement climatique. L'élévation du niveau de la mer, conjuguée à l'intensification des phénomènes d'érosion, entraîne inexorablement un recul accéléré du trait de côte, mettant en péril des territoires entiers, leurs habitants, leurs activités économiques ainsi que leurs équilibres écologiques.

Ce phénomène de recul du trait de côte constitue désormais un risque structurel, appelé à s'intensifier dans les prochaines décennies. Par ses effets, il affecte directement les populations, les activités économiques, les infrastructures publiques et les écosystèmes littoraux. Et à ce titre, il impose de repenser les politiques d'aménagement du territoire, qui doivent nécessairement évoluer d'une logique de protection à une logique d'adaptation et, dans certains cas, de recomposition territoriale.

Si ces enjeux concernent l'ensemble des littoraux, ils revêtent une acuité particulière dans les territoires insulaires, notamment ultramarins. L'insularité, en effet, se caractérise par une combinaison de contraintes spécifiques qui vont de l'isolement géographique au manque de disponibilité foncière, limitée, à une forte concentration des populations et des activités sur les zones littorales, comme surtout à l'exposition accrue aux aléas naturels.

Dans ces territoires, le recul du trait de côte ne constitue donc pas seulement une contrainte d'aménagement mais pose aussi la question même de l'habitabilité de certains espaces. De fait, contrairement aux territoires continentaux, les possibilités de relocalisation y sont fortement réduites, voire inexistantes, ce qui impose une anticipation renforcée et des outils juridiques adaptés.

Reste que le droit existant, bien qu'en évolution, demeure encore insuffisamment structuré pour répondre à ces défis. Les dispositifs actuels reposent en effet principalement sur des instruments de prévention des risques ou de planification, mais n'offrent pas un cadre pleinement

opérationnel pour organiser, dans la durée, l’adaptation des territoires au recul du trait de côte.

Outre-mer, cette réalité et ce manque se manifestent avec une acuité et une gravité particulière. Les communes de Basse-Pointe, du Prêcheur et du Carbet offrent des exemples concrets et déjà documentés sur cette vulnérabilité. Soumises à une forte dynamique d’érosion côtière, elles ont été contraintes d’engager des démarches innovantes d’adaptation, intégrant à la fois la relocalisation de certains équipements, la limitation de l’urbanisation en zone à risque et la restauration d’écosystèmes naturels protecteurs. Ces initiatives locales, fondées sur une connaissance fine du territoire et une implication directe des populations, constituent des laboratoires d’action publique particulièrement précieux. ⁽¹⁾

Plus largement, les événements récents survenus dans la vallée de la Roya, à la suite de la tempête Alex, ainsi que sur l’île d’Oléron avec la tempête Cynthia, ont mis en évidence les limites d’un modèle d’intervention publique encore largement fondé sur la réparation post-catastrophe ou l’endiguement. Cette approche, outre qu’elle est très coûteuse et souvent inefficace à long terme, ne permet en réalité au vu des survenances observées ni d’anticiper les risques, ni d’engager les transformations structurelles nécessaires à la résilience des territoires littoraux.

Dans un tel contexte, il apparaît indispensable d’opérer un changement de paradigme en passant d’une logique de réaction ou de contrainte de la nature à une logique d’anticipation et de recomposition territoriale, d’adaptation aux risques naturels majeurs. ⁽²⁾

Tel est l’objet de la présente proposition de loi.

Elle vise ainsi tout d’abord à renforcer l’arsenal juridique à disposition de l’État et des collectivités territoriales, tout en respectant les principes constitutionnels, notamment la libre administration des collectivités territoriales et le droit de propriété.

Elle poursuit dans sa finalité **trois objectifs** principaux.

1 Pascal Margueritte, « Face au dérèglement climatique, les Outre-mer sont des laboratoires de la transition écologique », *revue Hérodote*, « Géopolitique du dérèglement climatique en France et en Europe », Paris, 3^{ème} trimestre 2024

2 Alexandre K. Magnan et Antoine Petitjean (ss.dir.), « Territoires submergés », éditions Terre urbaine, Paris, 2023

D’abord, elle consacre le rôle central des collectivités territoriales dans la définition des stratégies d’adaptation, en application du principe de subsidiarité, au sein du code général des collectivités territoriales (**Article 1^{er}**).

Ce sont en effet les collectivités locales, situées en première ligne face aux conséquences du recul du trait de côte, et qui disposent de la mémoire et de la résilience appropriées, qui doivent disposer des outils juridiques et opérationnels leur permettant d’agir efficacement. L’Etat ne doit pas être en retrait, mais il doit évoluer d’une culture de décision théorique vers une culture d’accompagnement et de soutien concret. Les préconisations formulées par l’Association nationale des élus du littoral (ANEL) vont dans ce sens et soulignent à cet égard systématiquement la nécessité de renforcer les capacités d’intervention, des collectivités locales, tout en garantissant une coordination avec l’État. Ce fut le cas notamment après la Roya ou l’île d’Oléron.

Ensuite, elle introduit, dans le code de l’environnement, un cadre permettant d’élaboration de stratégies territoriales de gestion du recul du trait de côte, fondées sur une identification des zones à risque, des orientations d’aménagement et des échéances à moyen et long terme, notamment à 30, 50 et 100 ans. Ces stratégies devront tenir compte des spécificités locales, et en particulier des contraintes liées à l’insularité, ainsi que des caractéristiques propres aux territoires régis par les articles 73 et 74 de la Constitution française de 1958. (**Article 2**)

Elle poursuit ce faisant aussi un objectif de planification. Il s’agit de reconnaître juridiquement le caractère inéluctable, dans certains secteurs, du recul du trait de côte, et d’organiser en conséquence une stratégie de recomposition spatiale. Cette planification doit permettre d’identifier les zones à risque, de hiérarchiser les priorités d’intervention et d’inscrire les décisions publiques dans une temporalité compatible avec les évolutions observées.

Enfin, elle adapte le droit de l’urbanisme afin de permettre la mise en œuvre effective de ces stratégies, en autorisant l’encadrement des constructions, la création de servitudes adaptées et la conduite d’opérations de relocalisation, dans le respect du droit de propriété et des exigences constitutionnelles. (**Articles 3 et 4**). La proposition de loi prévoit dans ce cadre la possibilité de recourir à l’expérimentation, afin de tester des dispositifs innovants dans des territoires particulièrement exposés, notamment insulaires, avant leur éventuelle généralisation. (**Article 5**). Elle s’inscrit ainsi pleinement dans une démarche pragmatique et progressive,

visant à doter les acteurs publics d'outils juridiques adaptés à une réalité désormais incontournable.

En conséquence, et dans cette perspective, le texte prévoit la mise en place d'un cadre juridique sécurisé pour des expérimentations territoriales.

Inspirées notamment des démarches engagées par les communes du Prêcheur et de Miquelon, ces expérimentations, une fois réalisées, permettront de tester des solutions innovantes en matière d'aménagement, de relocalisation ou encore de gouvernance, dans des conditions adaptées aux spécificités locales.

Face à l'accélération du recul du trait de côte, il ne s'agit plus seulement de protéger les territoires, mais d'organiser leur transformation, de manière anticipée, concertée et équitable. Cette exigence est particulièrement forte dans les territoires insulaires, où les marges d'adaptation sont les plus contraintes et où se joue, de manière aiguë, la capacité politique à garantir la sécurité et la continuité de la vie sur l'ensemble de son territoire.

En définitive, le texte affirme aussi une ambition écologique forte. Les zones les plus exposées ont vocation, lorsque cela est pertinent, à être renaturées, afin de restaurer les fonctionnalités des écosystèmes littoraux. Ces espaces naturels jouent en effet un rôle essentiel de protection contre les aléas marins, tout en contribuant à la préservation de la biodiversité. Les orientations portées notamment par le Conservatoire du littoral confortent cette approche fondée sur les solutions fondées sur la nature.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1111-10-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.1111-10-1.* – L'action publique relative à l'adaptation des territoires au recul du trait de côte est mise en œuvre selon le principe de subsidiarité.
- ③ « Les collectivités territoriales définissent, dans le respect des objectifs nationaux de prévention des risques naturels et de protection de l'environnement, les stratégies locales d'adaptation. »

Article 2

- ① La sous-section 1 de la section 7 du chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de l'environnement est complétée par un article L. 321-17-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.321-17-1* – L'État et les collectivités territoriales peuvent élaborer conjointement des stratégies de gestion du trait de côte.
- ③ « Ces stratégies identifient notamment :
- ④ « 1° Les zones exposées à un risque significatif d'érosion ou de submersion marine ;
- ⑤ « 2° Les orientations en matière d'aménagement, de relocalisation des activités et des biens, et de renaturation ;
- ⑥ « 3° Les échéances prévisionnelles d'évolution du trait de côte, notamment à horizon de trente, cinquante et cent ans. »
- ⑦ « Elles tiennent compte des spécificités des territoires littoraux, notamment :
- ⑧ « 1° Des contraintes liées à l'insularité, incluant l'éloignement, la rareté du foncier disponible et la vulnérabilité accrue aux risques naturels ;
- ⑨ « 2° Des caractéristiques des territoires relevant des articles 73 et 74 de la Constitution. »

Article 3

- ① Après l'article L. 121-22-3 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L.121-22-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.121-22-3-1.* – Dans les zones exposées au recul du trait de côte identifiées par les documents de planification, l'autorité compétente peut :
- ③ « 1° Limiter ou interdire les constructions nouvelles ;
- ④ « 2° Instituer des servitudes d'utilité publique adaptées au risque ;
- ⑤ « 3° Prévoir des actions de relocalisation des activités et des biens.
- ⑥ « Ces mesures sont proportionnées à l'intensité du risque et mises en œuvre dans le respect du droit de propriété. »

Article 4

- ① Après l'article L. 121-22-3 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L.121-22-3-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.121-22-3-2.* – Les servitudes instituées en application de l'article L.121-22-3-1 ouvrent droit à indemnisation dans les conditions prévues par la législation en vigueur. »

Article 5

En application de l'article 37-1 de la Constitution, des expérimentations peuvent être autorisées pour une durée maximale de cinq ans afin de tester des dispositifs innovants d'adaptation au recul du trait de côte.

Article 6

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur la mise en œuvre des stratégies locales, les besoins de financement et les dispositifs d'indemnisation.

Article 7

- ① I. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre 1^{er} du Livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.