

AMURE



CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER

LES PUBLICATIONS AMURE



SÉRIE RAPPORT

N° R-18-2010

L'adaptation du littoral aux changements climatiques dans le droit français.

Quelle intégration des changements climatiques dans la gestion intégrée des zones côtières ?

Betty Queffelec
UMR-AMURE

R
A
P
P
O
R
T

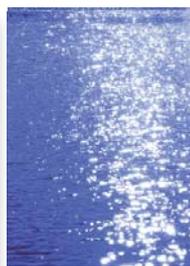


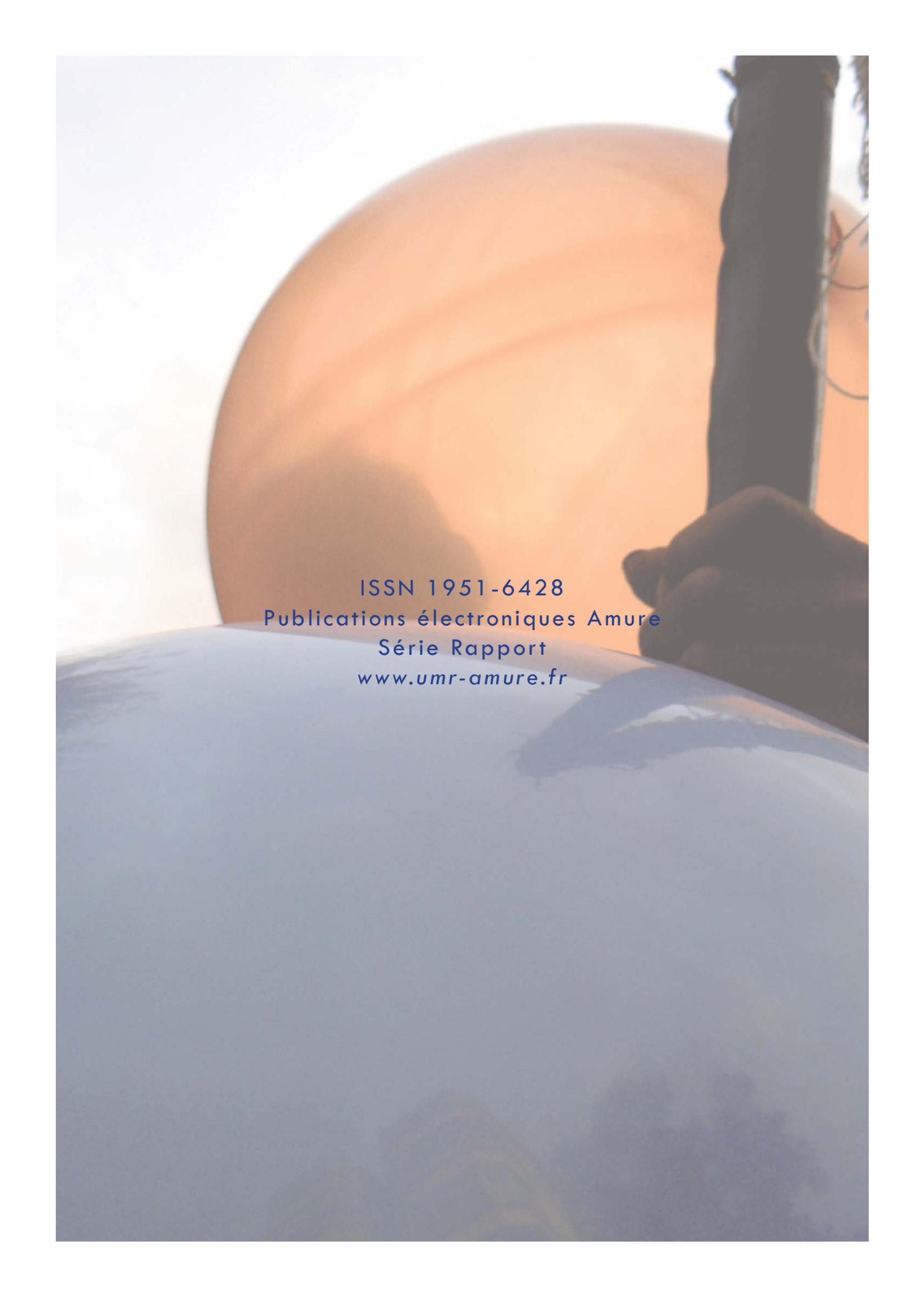
UBO
université de Bretagne
occidentale

Ifremer

www.umr-amure.fr

ISSN 1951-6428
Publications électroniques Amure
Série Rapport
www.umr-amure.fr



A photograph of a hand holding a pen over a globe, with a large orange sun in the background. The scene is set against a bright, hazy sky. The globe is in the foreground, and the hand is positioned as if about to write on it. The sun is a large, glowing orange circle in the upper right quadrant.

ISSN 1951-6428
Publications électroniques Amure
Série Rapport
www.umr-amure.fr

L'adaptation du littoral aux changements climatiques dans le droit français

Quelle intégration des changements climatiques dans la
gestion intégrée des zones côtières?

Betty Queffelec
UMR-AMURE
Septembre 2010

L'adaptation du littoral aux changements climatiques dans le droit français

Betty Queffelec

UMR-AMURE

Septembre 2010

Remerciements

Je tiens à remercier toute l'équipe du SIAGM et Manuelle Philippe (Université de Brest) pour leur appui dans l'élaboration de ce travail ainsi que toutes les personnes que j'ai rencontré et qui ont accepté de partager avec moi leur connaissance pour me permettre de conduire à bien cette étude.

Cette étude a été conduite dans le cadre du projet IMCORE : *Innovative Management for Europe's Changing Coastal resource* financé par le programme Interreg IVB.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Introduction	6
1. L'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques	8
1.1. La coordination de l'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques.....	8
1.1.1. Le cadre institutionnel	8
1.1.2. Le plan climat 2004	9
1.1.3. Le plan climat 2006	10
1.1.4. La stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques – novembre 2006.	10
1.1.5. Le plan national d'adaptation au changement climatique	11
1.2. L'intégration progressive de l'adaptation aux changements climatiques dans le droit français au niveau national.	12
1.2.1. Quelques rares intégrations sectorielles de la préoccupation climatique.....	12
1.2.2. Le processus Grenelle	13
2. L'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale.....	17
2.1. La gestion des risques littoraux accentués par les changements climatiques : des compétences essentiellement étatique	17
2.1.1. La planification des risques naturels.....	17
2.1.2. Stratégies de prévention contre les impacts des changements climatiques en zone côtière.....	21
2.2. La place des collectivités locales dans l'adaptation aux changements climatiques.....	30
2.2.1. : Planification de l'adaptation aux changements climatiques.....	30
2.2.2. : Une myriade de compétences à mobiliser pour l'adaptation aux changements climatiques	32
2.3. Construire une gestion intégrée de la zone côtière intégrant les changements climatiques.....	48
2.3.1. Les expériences locales pilotes : le développement des savoir-faire.....	48
2.3.2. L'élaboration de l'action locale en matière de changements climatiques.....	50
Conclusion.....	55
Table des matières	58
Bibliographie	60
Annexes :.....	63
Annexe I : Précisions sur le transfert de ports maritimes, aéroports civils, voies navigables et ports intérieurs.	64
Annexe II : Les engagements du Grenelle en matière d'adaptation aux changements climatiques.....	65

Liste des acronymes et abréviations

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transport de France
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
Ass	Assemblée
ATEnEE	Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique
BJDU	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CO2	Dioxyde de carbone
COPRNM	Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs
CPER	Contrats de projets Etat/région
CRDD	Centre de Ressource sur le Développement durable
CRPM	Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
Dicrim	Document d'information communal sur les risques majeurs
DMF	Droit maritime français
DPM	Domaine public maritime
DPU	Droit de préemption urbain
DTA	Directive territoriales d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GASPAR	Base de donnée sur les risques naturels et technologiques
GES	Gaz à effet de serre
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
JORF	Journal officiel de la République Française
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
MIES	Mission interministérielle de l'effet de serre

NA	Zone d'urbanisation future
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PADD	projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPR	Plans de prévention des risques
PPRN	Plans de prévention des risques naturels
RAC France	Réseau Action Climat France
rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
req.	Requête
réseau RARE	Réseau d'agences régionales à l'énergie et l'environnement
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIAGM	Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SRADT	Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire
ViTeCC	Villes, territoires et changements climatiques

Introduction

En dépit de connaissances scientifiques de plus en plus précises, nombre d'incertitudes demeurent en matière de changements climatiques, si ce n'est sur l'existence même du phénomène, du moins sur son ampleur et sur ses manifestations locales.

Pourtant, les scientifiques pressent les élus d'agir urgemment en vue de résultats espérés sur le long terme. Les mesures qui peuvent ainsi être adoptées consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à s'adapter aux effets des changements climatiques. Nous nous intéresserons spécialement aux secondes qui obligent leurs auteurs à se projeter dans l'avenir, à anticiper les risques et les évolutions dans un contexte de grande incertitude.

En effet, les changements climatiques ne se résument pas à l'émergence d'un nouveau thème sectoriel qui doit être pris en compte dans les politiques publiques. C'est une évolution de notre environnement qui impose de prévoir une adaptation ainsi que des mesures de lutte contre le phénomène et donc une forte intégration de la question dans tous les secteurs des politiques publiques. L'énergie, les transports, la protection de l'environnement, l'habitat, l'aménagement du territoire, le tourisme... sont autant de domaines qui doivent être repensés en fonction de cette évolution avec une forte dimension prospective associée à un degré d'incertitude majeur.

Le phénomène des changements climatiques apparaît alors comme une occasion de tester l'intégration des politiques sectorielles. Une réorganisation réussie des priorités dans un contexte marqué par un degré élevé de risque et d'incertitude devrait attester d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) efficace. C'est pourquoi il s'agit d'un enjeu majeur de la GIZC.

Le golfe du Morbihan est situé sur la côte sud-est de la Bretagne. Cet espace se caractérise par la combinaison entre d'une part une activité humaine importante et diversifiée (conchyliculture, agriculture, nautisme, tourisme...) et d'autre part une biodiversité et des paysages d'une richesse remarquable.

En tant que zone littorale, il est soumis à des préoccupations spécifiques, comme l'érosion et le risque de submersion marine, qui sont accentuées par les changements climatiques. Les collectivités se sont progressivement saisies de la question climatique. Elles commencent à l'intégrer dans différents textes. À l'échelle de la région Bretagne, les changements climatiques figurent dans l'agenda 21¹, le plan énergie pour la Bretagne² et la charte des espaces côtiers bretons³. Sur le territoire du golfe, un projet de parc naturel régional (PNR) a notablement pris en compte à la fois la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les mesures d'adaptation aux changements. Il est porté par un groupement de communes : le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM)⁴.

A travers le cas du golfe du Morbihan et de la Bretagne, il est possible d'observer que l'émergence de cette préoccupation nouvelle a conduit les collectivités locales à construire leur action en matière de changements climatiques en fonction de leurs compétences et des enjeux spécifiques aux territoires (II). Cette évolution s'inscrit dans un cadre national au sein duquel émerge la question de l'adaptation aux changements (I).

¹Disponible à l'adresse suivante : <http://agenda21.region-bretagne.fr/>

²Disponible à l'adresse suivante : http://www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod_27223/plan-energie-bretagne

³Disponible à l'adresse suivante : <http://www.labretagneetlamer.fr/>

⁴En association avec la région Bretagne qui détient légalement l'initiative de son élaboration article L. 333-1 al. 3 du code de l'environnement.

1. L'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques

Dès 2001, la Loi française énonce que " La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorité nationale "⁵. L'intégration des conséquences pratiques de cette assertion va se faire progressivement (1.2). Une attention particulière sera portée à la coordination de cette action (1.1)

1.1. La coordination de l'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques

Quatre documents se succèdent pour coordonner l'action française en matière de changements climatiques : le plan climat 2004, sa mise à jour en 2006, la stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques (2007) et en cours d'élaboration le futur plan d'action.

1.1.1. Le cadre institutionnel

Dès 1992, une mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) est créée et placée sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement⁶.

Sa mission est "d'animer, de coordonner et d'organiser, en concertation avec les associations et les partenaires économiques et sociaux, la préparation et la réalisation du programme d'action contre l'effet de serre pour ce qui concerne ses aspects intérieurs ; elle assiste également le ministère des affaires étrangères dans le cadre des négociations internationales relatives à l'effet de serre.

A cet effet, les travaux de la mission portent notamment sur : l'étude des mécanismes et conséquences de l'effet de serre; l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre ; **l'étude technique et économique des mesures de prévention** ; le suivi de l'application des décisions prises par le Gouvernement"⁷.

Dès 1992, des travaux sont donc envisagés en matière d'adaptation aux changements climatiques"⁸.

La MIES est ensuite dissoute⁹. Ces missions sont reprises et étendues par la Direction Générale de l'Énergie et du Climat du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat (MEEDDAT) qui "coordonne, (...), **la préparation et la réalisation du programme français de prévention et d'adaptation en matière de changement climatique**". Cette direction générale comprend un service du climat et de l'efficacité énergétique qui "élabore et met en œuvre la politique relative à la lutte contre le changement climatique et à la pollution atmosphérique.

⁵Article 1° de la Loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, JORF n°43 du 20 février 2001 page 2783.

⁶Art. 1° Décret no 92-528 du 16 juin 1992 portant création de la mission interministérielle de l'effet de serre, JORF n°139 du 17 juin 1992 page 7905.

⁷Art. 2° Décret no 92-528 du 16 juin 1992 portant création de la mission interministérielle de l'effet de serre, op. cit., Souligné par nous.

⁸Ses missions sont légèrement modifiées par le Décret 95-633 du 6 mai 1995 art. 2 JO 7 mai 1995, "La mission interministérielle de l'effet de serre est chargée d'assurer, de coordonner et d'organiser, en concertation avec les associations, les partenaires économiques et sociaux, la préparation et la réalisation du programme français de prévention de changement de climat. Elle prépare les positions à défendre dans la négociation internationale et assiste le ministère des affaires étrangères dans le déroulement de ces négociations. Elle participe aux groupes d'experts techniques traitant de ce sujet au niveau communautaire et international(...)".

⁹Par l'abrogation de son Décret de création par le Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Au titre de cette politique, elle réalise notamment l'étude technique et économique des mesures de prévention et le suivi de l'application des décisions prises par le Gouvernement ¹⁰.

Parallèlement, en 2001 l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, plus connu sous son acronyme : ONERC, est créé ¹¹. La Loi charge l'ONERC de "collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, en liaison avec des établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat". "Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales" et délivre un rapport d'information annuel à l'intention du Premier ministre et du Parlement qui peut comporter des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation susceptibles de limiter les risques liés au réchauffement climatique.

En 2009, sont créées les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement¹². Services déconcentrés de l'État, elles sont chargées " d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables, notamment dans les domaines de la prévention et de l'adaptation aux changements climatiques, (...) [et] de la gestion et de la protection du littoral et des milieux marins (...) " ¹³.

1.1.2. Le plan climat 2004

Le premier plan Climat de la France¹⁴, présenté en 2004, vise principalement la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il " regroupe des mesures dans tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne des Français, en vue d'économiser 54 millions de tonnes d'équivalent CO2 par an à l'horizon 2010 " ¹⁵. L'adaptation n'est cependant pas entièrement absente de ce plan. Il présente huit orientations (une campagne nationale sur changement climatique et adaptation ; transports durables ; bâtiment et écohabitat ; industrie, énergie et déchets ; agriculture durable et forêts ; climatisation durable ; plans climats territoriaux et État exemplaire ; recherche, international et prospective après 2010), auxquelles s'ajoutent cinq actions phares (en matière de biocarburants ; écohabitat : un crédit d'impôt renforcé ; étiquette énergie ; bonus-malus CO2 ; climatisation durable). La première des huit orientations envisage la question de l'adaptation tout en reconnaissant n'en être qu'aux prémisses. Le plan prévoit la définition d'une stratégie en 2004, à laquelle les actions présentées dans le plan concourent, puis d'un programme d'adaptation dans le courant de l'année 2005. Le calendrier se révélera un peu plus long.

Le plan prévoit donc d'ores et déjà quelques mesures d'adaptation. La définition de scénarios d'évolution du climat "pour le présent siècle" est annoncée¹⁶. Ils seront proposés par l'ONERC, en liaison avec le Commissariat général du plan, Météo France et les organismes de recherche sur le climat¹⁷. Le plan prévoit également un recensement et une évaluation des procédures pour la gestion des situations critiques eu égard aux scénarios climatiques susceptibles de se dérouler (et l'éventuelle création de nouvelles procédures). Il propose de lancer un plan spécifique d'évaluation de l'existant et des besoins dans le domaine de l'adaptation de l'habitat aux fortes chaleurs. Il envisage la construction d'indicateurs de vulnérabilité et seuils critiques pour les différentes

¹⁰ Art. 4 du Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, *op. cit.*

¹¹ Loi n° 2001-153 du 19 février 2001, codifié article L.229-2s du code de l'environnement

¹² Décret n° 2009-235 du 27 février 2009, Relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JO 28 février 2009.

¹³ Art. 2 Décret n° 2009-235 du 27 février 2009

¹⁴ MEDD "Plan climat 2004 – face au changement climatique agissons ensemble", 2004, 88p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-plans-climat-2004-et-2006.html>.

¹⁵ *Ibid.* 2004 p. 4

¹⁶ *Ibid.* p.18

¹⁷ *Ibid.* p. 24.

activités humaines. Il promeut la mise en place de plans d'adaptation territoriaux et prévoit l'organisation d'un colloque sur les stratégies. Ce plan est mis à jour en 2006.

1.1.3. Le plan climat 2006

En matière d'adaptation, cette mise à jour du plan climat précise quatre finalités à poursuivre : protéger les personnes et les biens en agissant pour la sécurité et la santé publique ; tenir compte des aspects sociaux et éviter les inégalités devant les risques ; limiter les coûts et tirer parti des avantages ; préserver le patrimoine naturel¹⁸. Elle renvoie à la stratégie nationale d'adaptation élaborée par l'ONERC et précise qu'elle sera déclinée en un plan d'actions qui sera lui élaboré par le Gouvernement d'ici mi-2007. Cette mise à jour met en outre en exergue l'action gouvernementale en matière de prévention des sécheresses, inondations et de protection des populations vulnérables en cas de canicule. Elle présente également des orientations de travaux : amélioration de la connaissance et le suivi des impacts du changement climatique ; **implication des collectivités locales dans le plan d'adaptation** ; formation et sensibilisation ; évaluation du coût des impacts du changement climatique par un groupe de travail interministériel¹⁹.

1.1.4. La stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques – novembre 2006.

La stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques a été réalisée par l'ONERC et validée par le Comité interministériel au développement durable le 13 novembre 2006²⁰. Elle est conçue comme une étape intermédiaire entre le diagnostic tiré par les scientifiques et la mise en œuvre d'un plan d'action²¹.

La stratégie reprend en substance et quatre finalités annoncées dans la mise à jour 2006 du plan climat. Elle se divise ensuite en neuf axes stratégiques : développer la connaissance ; consolider le dispositif d'observation ; **informer, former, sensibiliser tous les acteurs** ; **promouvoir une approche adaptée aux territoires** ; **financer les actions d'adaptation** ; utiliser les instruments législatifs et réglementaires ; favoriser les approches volontaires et le dialogue avec les acteurs privés ; tenir compte de la spécificité de l'outre-mer ; contribuer aux échanges internationaux. Ces axes stratégiques sont repris sous plusieurs angles : approche transversale (eau, prévention des risques, santé, biodiversité), éclairage par secteur (agriculture, énergie et industrie, transports, bâtiment et habitat, tourisme, banques et assurances) et approche par milieux (ville ; **le littoral et les mers** ; la montagne ; la forêt). Chacun de ces 23 points est ponctué d'une ou plusieurs recommandations, 43 au total.

Dans une logique de subsidiarité, la stratégie considère que les collectivités territoriales doivent jouer un rôle important dans la politique nationale d'adaptation car elles seront les premières à souffrir des impacts des changements climatiques et sont les mieux à même d'apprécier les spécificités territoriale des phénomènes.

Les divers échelons territoriaux doivent donc être mobilisés. "Les contrats de plan État-régions doivent intégrer la nécessité d'adaptation des territoires aux effets du réchauffement climatique" (recommandation 13). La stratégie envisage ensuite, que "pour amorcer la mobilisation, le développement d'études et d'évaluations régionalisées sera favorisé par la création de structures ou de centres d'intérêt régionaux, qui pourraient être animés par des observatoires dédiés, contribuant au réseau de l'Onerc. Le pilotage de ces études et des structures correspondantes constituerait un premier pas vers l'émergence d'un **système de gouvernance adapté qui associerait les services de l'État et des collectivités territoriales et s'ouvrirait à la société civile selon les circonstances du**

¹⁸Premier Ministre "Face au changement climatique, agissons ensemble - Actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012", Novembre 2006, 70p.

¹⁹*Ibid.* p. 23, souligné par nous.

²⁰Stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques – novembre 2006, disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-d,14477.html>

²¹ *Ibid.* p.9

lieu et du moment. Une telle démarche devrait **aider les collectivités à élaborer dans ce cadre leurs propres stratégies d'adaptation.** Il est également indispensable, par ce biais ou un autre, de **favoriser la prise en considération de la question de l'adaptation au changement climatique dans tout document de planification territoriale** quels que soient le niveau géographique et le secteur sur lequel il s'exerce (on citera notamment les Scot, PADD, DTA, Sdage, Sage, PLU²², etc.), ainsi que dans tout autre instrument de type volontaire (Agenda 21, Contrat ATEnEE²³, Plan Climat Territorial, etc.)" (recommandation 14). La stratégie précise enfin qu'une approche territorialisée nécessite de s'inscrire à un niveau géographique pertinent et pourraient justifier des approches concertées transfrontières²⁴.

En termes de risques, la stratégie précise : " Les probabilités d'occurrence des événements extrêmes, ainsi que de leurs conséquences, comme les durées de retour des crues, devront être éventuellement recalculées en fonction des progrès sur la connaissance du climat et les cartes de risques mises à jour dans le cadre des Plans de prévention des risques (PPR)". Elle souligne la nécessité d'un "inventaire des " structures essentielles " présentant une vulnérabilité, et d'identifier ces vulnérabilités. Il s'agit ici de structures par essence d'utilité publique, dont le dysfonctionnement pourrait provoquer une forte désorganisation : les Français ont en mémoire les pannes de courant provoquées par les tempêtes de 1999 et les perturbations du réseau de chemin de fer pendant la canicule de 2003". Enfin, elle prône le développement d'une " culture du risque " et l'approfondissement de la coopération européenne en la matière (recommandation 26)²⁵.

Trois recommandations portent spécifiquement sur le littoral. La première concerne le **repli stratégique** qui "demande à être soigneusement étudié et planifié" (recommandation 39). La seconde recommandation concerne à nouveau la **maîtrise de l'urbanisation** face aux risques liés aux changements climatiques : "Il convient de s'appuyer sur les PPR littoraux, lorsque ceux-ci existent. Il est aussi possible d'utiliser la réglementation existante, comme la Loi Littoral, qui devrait être mieux appliquée (contrôles de légalité sur les PLU par exemple [voir infra]), voire renforcée (élargissement de la bande d'inconstructibilité par exemple [voir infra]). La communication sur le changement climatique peut aussi aider les autorités locales à prendre en compte les servitudes d'intérêt public dans leur choix d'aménagement (Sdat, Scot, SMVM²⁶, PADD) ou d'urbanisation (PLU) de la bande côtière" (recommandation 40). On retrouve dans cette recommandation un écho de la recommandation 14 (voir ci-dessus). Enfin, face à la multiplicité des impacts attendus sur l'écosystème marin et par conséquent sur les activités qui y sont liées comme la pêche, la stratégie recommande "Sur le plan international la participation à des réseaux comme la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) permettra une capitalisation sur les expériences étrangères" (recommandation 41)²⁷.

Le texte de cette stratégie s'achève sur la considération suivante : il serait souhaitable que la mise en œuvre de ces recommandations soient coordonnées dans le cadre d'un véritable plan national d'adaptation. On retrouve ici la demande d'un programme d'action dans le plan climat 2004 qui devient le plan d'action dans la mise à jour de 2006.

1.1.5. Le plan national d'adaptation au changement climatique

La demande de l'ONERC est entendue et intégrée dans la Loi dite Grenelle 1 : " Un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera préparé d'ici à 2011 "²⁸. Lorsque

²²Schéma de cohérence territoriale (Scot), projet d'aménagement et de développement durable (PADD), Directive territoriales d'aménagement (DTA), Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), Plan local d'urbanisme (PLU).

²³Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique.

²⁴Stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques, op. cit., p. 40-41.

²⁵*Ibid.* p. 55-56.

²⁶Schéma de mise en valeur de la mer.

²⁷Stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques, op. cit., p.76-78

²⁸Article 42 dernier alinéa de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du

l'ONERC a remis son rapport 2009 à Jean-Louis Borloo ministre en charge de l'environnement le 5 novembre 2009, celui-ci a annoncé que l'élaboration du plan national d'adaptation débiterait dans les semaines à venir. Des groupes d'experts se sont réunis entre janvier et juin 2010, ils ont produit un rapport assorti de nombreuses recommandations²⁹. L'enjeu majeur des changements climatiques pour les côtes basses³⁰ est clairement mis en avant par les experts qui préconisent un accroissement de la prévention des risques. Ils précisent notamment la nécessité de "prendre en compte dès à présent l'adaptation aux impacts du changement climatique dans les reconstructions, réparations, mises à niveau des ouvrages" ainsi que d'étudier les "options recul stratégique et restauration du fonctionnement naturel comme alternative au maintien du trait de côte par des ouvrages de protection"³¹. Une consultation nationale a ensuite été mise en place pour recueillir les commentaires et propositions du public sur ces recommandations. Un formulaire est disponible sur internet à cet effet³². Par ailleurs des réunions publiques devraient être organisées par les préfets partout en France.

1.2. L'intégration progressive de l'adaptation aux changements climatiques dans le droit français au niveau national.

Avant le Grenelle de l'environnement (1.2.2), outre le cadre institutionnel (voir *supra*), les dispositions dans le sens d'une prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques restent rares en droit français (1.2.1).

1.2.1. Quelques rares intégrations sectorielles de la préoccupation climatique.

La Loi sur l'eau constitue une exception notable à la faible intégration de la préoccupation climatique dans la législation sectorielle. L'objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau " prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique (...) "³³. La mention concernant les changements climatiques a été ajoutée par la Loi sur l'eau de 2006³⁴.

Mais dans la mise en œuvre du droit sur l'eau au niveau local, la prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques varie beaucoup d'un bassin à l'autre. Dans le SDAGE Loire-Bretagne, pourtant adopté en 2009, l'adaptation aux changements climatiques est prévue à minima (des retenues d'eau sont envisagées)³⁵. A l'inverse, le SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015 prend largement en compte cette question³⁶.

La même année, les contrats de plan État/Région évoluent pour devenir des contrats de projet État/région. " Le volet territorial a été repris dans les contrats de projet. Les projets du volet territorial doivent répondre aux mêmes objectifs généraux que les grands projets mais ils doivent s'inscrire, au surplus, dans six thématiques spécifiques qui ont été précisées par la circulaire précitée du Premier ministre du 6 mars 2006 ". L'une de ces six thématiques est la suivante : " stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et à la maîtrise de la demande énergétique "³⁷. Mais c'est dans le cadre des processus de concertation

Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031.

²⁹ Verges, P. (Coord.) "Plan Adaptation Climat - Rapport des groupes de travail de la concertation nationale", 30 juin 2010, 163p., Disponible à l'adresse suivante : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Onerc-rapport_concertation_adaptation_30_06_2010.pdf .

³⁰ *Ibid.* p. 48.

³¹ *Ibid.* p. 56.

³² Formulaire disponible à l'adresse suivante : <http://consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/index.php?sid=75225&lang=fr>

³³ Art. 211-1 I du code de l'environnement

³⁴ Article 20 de la Loi 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006 page 20285, texte n° 3

³⁵ SDAGE Loire-Bretagne p. 70

³⁶ Voir la fiche correspondante sur la base de donnée : <http://www.imcore.eu/tagazan/>

³⁷ Jean-Marie Pontier, " Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013 " AJDA 2008 p. 1653

dits " grenelle " que la question de l'intégration des changements climatiques dans la législation française va véritablement s'imposer.

1.2.2. Le processus Grenelle

Le processus Grenelle a mis en place une concertation de grande ampleur sur différents sujets visant à améliorer la législation et les politiques publiques afférentes. Le premier portait sur l'environnement . Il a débuté en 2007. Puis un Grenelle de la mer a suivi en 2009. Dans le cadre de ces deux évènements la question des changements climatiques, y compris l'adaptation, s'est révélée comme un sujet politique important. Après avoir présenté le cadre du processus Grenelle (1.2.2.1), nous observerons les engagements politiques auxquels il a conduit (1.2.2.1) et à l'adoption des Lois visant à leur mise en œuvre (1.2.2.2).

1.2.2.1. Le cadre du processus Grenelle

Les processus Grenelle sont conduits selon un cadre commun. Il se fonde sur cinq "collèges" : les collectivités territoriales, les organisations non gouvernementales (ONG), les professionnels, les syndicats et l'Etat.

Ensuite, quatre phases se distinguent. Une période de réflexion par groupe de travail thématique au cours de laquelle différentes personnes appartenant à chacun des collèges précités sont invités à une sorte de brainstorming autour de la question envisagée. Par exemple, lors du Grenelle de l'environnement, un groupe de travail a été constitué autour de la question de la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise de la demande d'énergie.

La discussion est ensuite élargie à l'ensemble des citoyens. Des réunions publiques sont organisés à cette fin, un site internet mis à disposition.

Puis, des négociations sont organisées dans le cadre de "tables rondes" regroupant des représentants des cinq collèges précités. Elles doivent aboutir à la rédaction d'engagements. 265 engagements ont été formulés à l'issue de cette phase du Grenelle de l'environnement³⁸ ; 138 engagements ont été regroupés dans un " livre bleu des engagements du grenelle de la mer "³⁹.

Le processus s'achève sur une phase opérationnelle visant la mise en œuvre des engagements au moyen de "comités opérationnel" travaillant sur des "chantiers". Ainsi, l'un des chantiers du grenelle de l'environnement vise la gestion intégrée mer-littoral⁴⁰.

A l'issue de ce processus, deux Lois⁴¹ ont été adoptées :

- La Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite " Grenelle I ") a été adoptée le 3 août 2009⁴². Ce premier texte, peu normatif, présente essentiellement de grands objectifs.
- La Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite " Grenelle II ") a été adoptée le 29 juin 2010⁴³. Elle contient les mesures concrètes permettant la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement.

Par ailleurs, un projet de livre bleu a été présenté par le gouvernement à la mi-novembre 2009. Il s'appuie sur les travaux du Grenelle de la mer pour définir une politique maritime pour la France⁴⁴.

³⁸Les engagements du grenelle de l'environnement sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/tables_rondes_web_engagements.pdf

³⁹Ce document est disponible à l'adresse suivante : http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/IMG/pdf/LIVRE_BLEU_Grenelle_Mer.pdf

⁴⁰<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/spip.php?rubrique141>

⁴¹La Loi de finance pour 2009 et la Loi de finance rectificative pour 2008 ont également contribué à la mise en œuvre des engagements du Grenelle.

⁴²JORF n°179 du 5 août 2009 p. 13031.

⁴³JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905.

⁴⁴http://www.sgmer.gouv.fr/IMG/pdf/Projet_de_Livre_Bleu.pdf

1.2.2.2. Les engagements en matière d'adaptation aux changements climatiques

Plusieurs engagements concourent à permettre l'adaptation aux changements climatiques⁴⁵. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il s'agit de la formation des professionnels du bâtiment en matière d'adaptation climatique⁴⁶ ; l'élaboration d'un plan d'adaptation climatique national (qui pourrait notamment servir de base aux plans climat-énergie territoriaux)⁴⁷ ; la mise en place d'une trame bleue et verte (corridors écologiques dont la présence pourrait se révéler critique pour permettre l'adaptation des espèces et écosystèmes aux changements climatiques)⁴⁸ ; et surtout d'une évolution du cadre législatif permettant aux collectivités locales de jouer un rôle majeur en la matière⁴⁹. Ce dernier engagement prévoit l'introduction de l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire ; une incitation à planifier l'urbanisme de manière globale intégrant transport, logement, espaces publics, commerce ; de généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles et de renforcer leur caractère opposable ; de généraliser les plans climat énergie territoriaux en les rendant obligatoires et en les articulant avec les documents d'urbanisme ; de lutter concrètement contre l'étalement urbain.

La table ronde finale du Grenelle de la mer s'est tenue le 10 juillet 2009. L'adaptation y apparaît substantiellement et spécialement sous l'angle des risques. L'adaptation aux changements climatiques prend ici un corps plus concret, répondant à un besoin pressant engageant la sécurité publique.

Il s'agit de prendre en compte systématiquement les risques naturels (tsunamis...), la hausse générale des mers et les autres effets du changement climatique dans les politiques d'aménagement du territoire et adapter les schémas de planification en conséquence, afin de réduire la vulnérabilité des populations et des territoires⁵⁰. Le document précise la nécessité d'intégrer à court terme ces questions dans les documents et autorisation d'urbanisme et d'aménagement et de faire évoluer la partie correspondante du projet de Loi " Grenelle 2 ". Les engagements comptent également l'amélioration de la planification des actions curatives pour faciliter le retour à la normale à l'issue d'un événement de grande ampleur d'origine climatique ; l'élaboration de plans de retrait sur des sites pilotes face à la montée des eaux ; l'inventaire et la mise en place d'un suivi des points critiques vis-à-vis des menaces à court terme (altimétrie, érosion, état des ouvrages...)⁵¹ ; le développement d'une méthodologie et une stratégie nationale pour la gestion du trait de côte, pour le recul stratégique et la défense contre la mer⁵² ; l'innovation urbanistique et architecturale sur le littoral, pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage et permettre l'adaptation au changement climatique⁵³ ; le renforcement de l'information concernant les risques liés au changement climatique intégrant un développement d'une culture du risque⁵⁴ ; le développement des connaissances en la matière et le lancement d'une réflexion sur la prévention des risques afin de construire des outils communs d'appui pour les territoires d'outre-mer et développer la mutualisation et l'échange d'expériences par bassin maritime et entre bassins⁵⁵.

Ces engagements semblent formulés comme une alerte à laquelle il conviendrait de répondre en prenant conscience de l'urgence. Pourtant, si certains éléments des Lois Grenelle correspondent bien aux engagements posés, d'autres restent trop peu développés.

⁴⁵ Voir annexe II.

⁴⁶ Engagement n°11.

⁴⁷ Engagement n°71.

⁴⁸ Engagement n°73.

⁴⁹ Engagement n°50.

⁵⁰ Engagement n°74d.

⁵¹ Engagement 74^e.

⁵² Engagement 74f.

⁵³ Engagement 75a.

⁵⁴ Engagement 109.

⁵⁵ Engagement 129.

1.2.2.2. Les Lois Grenelle en matière de changements climatiques

Après une première Loi de programmation dite Grenelle I, des dispositions plus concrètes ont été adoptées dans le cadre de la Loi dite Grenelle II.

1.2.2.2.1. Grenelle I

La Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite Loi Grenelle I a été adoptée le 3 août 2009⁵⁶. En tant que Loi de programmation, elle vise à poser un cadre général qui sera par la suite précisé, notamment dans le cadre de la Loi Grenelle II.

On retrouve dans ce texte plusieurs dispositions qui reprennent les engagements des Grenelle en matière d'adaptation aux changements climatiques.

En matière de **formation des professions du bâtiment, l'efficacité énergétique** est repris à l'art. 6 al. 1. Mais contrairement aux termes de l'engagement n°11, la référence aux changements climatiques n'est pas présente. Néanmoins, outre ses implications en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre, cet article permet en substance une adaptation aux changements climatiques sous l'angle de l'adaptation thermique des bâtiments.

En matière de droit de l'environnement, les **trames bleues et vertes**, conçues comme un outil d'aménagement du territoire qui permet de créer des continuités territoriales doit être créé d'ici à 2012⁵⁷.

En matière d'urbanisme, la Loi intègre **l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la lutte contre les changements climatiques au nombre des " principes généraux d'utilisation du sol "**⁵⁸ dans l'article L.110 du code de l'urbanisme : l'action des collectivités publiques " en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement "⁵⁹.

La mesure phare reste pourtant les **plans climat-énergie territoriaux** dans les collectivités locales et leurs groupement de plus de 50000 habitants. Simple incitation dans la Loi Grenelle I, ils deviendront obligatoires avec la Loi Grenelle II⁶⁰ (voir infra).

Ces dispositions restent peu précises, ce qui s'explique par le caractère programmatique de la Loi, elle vise à définir de grandes orientations. La Loi Grenelle II en détaille la mise en œuvre.

1.2.2.2.1. La Loi Grenelle II

La Loi portant engagement national pour l'environnement, dite Loi Grenelle II, a été promulguée le 13 juillet 2010⁶¹. Elle intègre la question de l'adaptation aux changements climatiques sous plusieurs aspects.

Les **Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie** déterminent "les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter"⁶² (voir infra).

Les **corridors écologiques** dont la mise en place devrait faciliter la conservation de la biodiversité dans le contexte des changements climatiques est prévue ainsi que la mise en place du **schéma de**

⁵⁶Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031.

⁵⁷ Art. 23 (extrait) de la Loi Grenelle I.

⁵⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1133.asp#P2235_705500

⁵⁹ Article 8 I 2° Loi Grenelle I.

⁶⁰ Article 7 de la Loi Grenelle I "l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des " plans climat-énergie territoriaux " avant 2012 " (extrait).

⁶¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO 13 juillet 2010.

⁶² Art. 68 Loi Grenelle II complétant le troisième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

cohérence écologique qui sont intégrés au schéma directeur⁶³

L'article 75 ajoute une section 4 au chapitre IX du titre II du livre II intitulé : "Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat territorial"

Les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants doivent établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre pour le 1^o janvier 2011 et un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012.

Ce plan contient notamment "Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ;" Il doit être compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie⁶⁴ (voir infra).

Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables sont créées l'article 13. Elle remplacent les DTA. Elles " peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines ".

Bien qu'elle puisse ressortir de plusieurs des thèmes présentés (comme l'urbanisme ou les continuités écologiques), l'adaptation aux changements climatiques n'en fait pas partie en soi. Cela est à rapprocher de l'article 14 qui prévoit l'intégration de multiples préoccupations dans les PLU et les SCOT mais ne mentionne pas l'adaptation aux changements climatiques. Elle peut figurer dans les plans climat-énergie mais les Scot et les PLU doivent seulement les prendre en compte ce qui constitue une faible obligation d'intégration⁶⁵. D'une certaine manière les changements climatiques sont pris en compte dans le cadre de la transposition de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des inondations. Mais intervenue par amendement gouvernemental, l'occasion de cette transposition n'a pas été saisie pour revoir la prise en compte de ce risque en droit français. Alors que le texte de la Directive laissait une marge de manœuvre importante aux États pour sa mise en œuvre, la France se contente d'une transposition à minima et sans réelle appropriation du texte⁶⁶.

Au final, on ne retrouve pas dans cette Loi, une intégration systématique, précise et contraignante des risques naturels accrus sur le littoral par les changements climatiques dans l'ensemble des documents d'urbanisme sur le littoral. Cela faisait pourtant partie des engagements du Grenelle de l'environnement et plus encore du Grenelle de la mer.

Néanmoins, il convient de constater que la question de l'adaptation aux changements climatiques a progressivement pris place dans l'agenda des politiques publiques nationales. Le processus Grenelle aura largement favorisé ce mouvement. Il convient dès lors de s'intéresser à la manière dont la question de l'adaptation aux changements climatiques a été prise en compte à l'échelle locale. En effet, de nombreuses mesures peuvent être adoptées au niveau local avant même l'adoption de dispositions nouvelles au niveau national.

⁶³ Art. 17 Loi Grenelle II.

⁶⁴ Art. 75 Loi Grenelle II.

Notons qu'au nombre des collectivités soumises à l'élaboration de ce plan se trouvent : "les régions, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie".

⁶⁵ Art. 13 Loi Grenelle II.

⁶⁶ Anziani, A., Rapport d'information, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia n° 647 tome I (2009-2010), Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames, 7 juillet 2010, 227p., p. 69s.

2. L'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale

Comme cela apparaît au niveau national dans le cadre du processus Grenelle, l'adaptation aux changements climatiques dans les zones côtières en France est d'abord envisagée sous l'angle de la gestion des risques littoraux qui sont accentués par les changements climatiques. En la matière les compétences sont essentiellement étatiques (2.1). Mais dans une vision plus large des domaines liés à cette adaptation, il convient de constater que les collectivités ont un rôle majeur à jouer sur cette question. Elles possèdent de nombreuses compétences ayant un impact sur l'adaptation aux changements climatiques. Pour agir de manière cohérente, les collectivités doivent intégrer cette nouvelle problématique dans l'ensemble de leurs politiques publiques (2.2). On perçoit alors l'enjeu d'une telle intégration dans la gestion intégrée de la zone côtière (GIZC). Comment la GIZC intègre-t-elle concrètement les changements climatiques? Saura-t-elle appliquer ici l'un de ses principes: la gestion adaptative? (2.3).

2.1. La gestion des risques littoraux accentués par les changements climatiques : des compétences essentiellement étatique

Outre le cadre institutionnel décrit en 1.1.1, certaines institutions sont spécifiques à la gestion des risques naturels majeurs. Au niveau national, le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs⁶⁷, placé auprès du ministre chargé de l'environnement, donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels.

A l'échelon départemental, une commission départementale des risques naturels majeurs⁶⁸ concourt à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels majeurs. Elle est présidée par le préfet.

La prévention des risques naturels en France est marquée par une forte fragmentation du droit qui conduit à un manque de cohérence important. Le rapport Xynthia, rapport d'information sur les conséquences de la tempête éponyme, attribue une part importante de responsabilité des conséquences catastrophiques de l'évènement climatique au caractère éclaté du droit en la matière⁶⁹.

Après avoir présenté les outils de planification des risques et leur rôle dans l'adaptation aux changements climatiques (2.1.1), nous exposerons la prévention opérationnelle contre les impacts des changements climatiques (2.1.2).

2.1.1. La planification des risques naturels

Les outils de planification des risques naturels dans les zones littorales ont un rôle important pour l'adaptation aux changements climatiques. Ils permettent d'anticiper les risques d'incendie, de submersion marine et d'inondation, de mouvements de terrain (éboulement de falaise) etc, autant de risques qui seront accentués par les changements climatiques. Les outils de planification permettent de se projeter dans le temps. Ils constituent par là une opportunité de réfléchir et peut-être d'agir sur l'impact à venir des changements climatiques sur la zone côtière.

Il s'agit des schémas de gestion des risques naturels (2.1.1.1.), des plans de prévention des risques naturels (2.1.1.2.) et on peut également mentionner l'annexe érosion marine des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) (2.1.1.3.)

⁶⁷ Art. D. 565-8 et suivants du code de l'environnement.

⁶⁸ Art. R. 565-5 et suivants du code de l'environnement.

⁶⁹ Anziani, A., Rapport d'information, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia n° 647 tome I (2009-2010), Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames, *op. cit.*, p. 68.

2.1.1.1. Schéma de prévention des risques naturels

Les Schémas de prévention des risques naturels peuvent être élaborés par le préfet, en concertation avec les collectivités territoriales compétentes⁷⁰. Ils précisent les actions à conduire dans le département en matière :

- de connaissance du risque ;
- de surveillance et de prévision du phénomène ;
- d'information et d'éducation sur les risques ;
- de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ;
- de travaux permettant de réduire le risque ;
- de retour d'expérience.

Ce sont des " documents d'orientation quinquennaux fixant des objectifs généraux à partir d'un bilan et définissant un programme d'action "⁷¹.

Ces schémas pourraient donc être une occasion d'envisager de manière globale à l'échelle du département les impacts des changements climatiques et la manière dont ils accentuent les risques existant ou en créent de nouveaux. Pourtant, comme le souligne Jean-Marc Février " l'essentiel du problème est occulté par le gouvernement qui ne précise ni la portée juridique de ces schémas, ni les modalités de leur articulation avec les plans de prévention des risques, pas plus d'ailleurs qu'avec ces autres instruments de planification que sont les schémas directeurs de prévision des crues "⁷².

Dans le département du Morbihan, préalablement à la mise en place d'un schéma départemental de prévention des risques littoraux, un projet d'atlas des risques est en cours de réalisation.

Le projet d'Atlas répond à plusieurs objectifs :

- connaître le niveau de risque auquel est soumis le littoral : érosion et submersion marine ;
- estimer l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur la frange littorale (plan d'eau statique) ;
- identifier les zones les plus à risques sur lesquelles mettre en place des plans de prévention des risques ;

Un premier travail avait été réalisé dans ce sens. Une carte des risques naturels littoraux a été dressée (submersion marine, évolution du trait de côte, feux de forêt...).
http://www.odem.fr/dossiers/risques/carte_syntheserisquesnaturels.html ; carte des risques de submersion marine : http://www.odem.fr/dossiers/risques/carte_submersion.html ; carte des risques d'évolution du trait de côte : http://www.odem.fr/dossiers/risques/carte_traitdecote.html ; carte des risques de feu de forêt : http://www.odem.fr/dossiers/risques/carte_risquefeuforets.html ; carte des risques de rupture de barrage : http://www.odem.fr/dossiers/risques/carte_rupturebarrage.html

Le projet d'atlas sera un outil d'aide à la décision pour définir les actions de prévention des risques littoraux pertinentes à l'échelle départementale mais également à l'échelle de cellules hydro-sédimentaires⁷³.

Le "bras armé" de la planification des risques naturels reste le plan de prévention des risques naturels grâce à son caractère contraignant.

2.1.1.2. Plan de prévention des risques naturels

Les plans de prévention des risques naturels sont issus de la Loi Barnier de 1995⁷⁴.

⁷⁰ Art. L. 565-2 et R. 565-1s. du code de l'environnement.

⁷¹ Art. R. 565-1 du code de l'environnement.

⁷² Février, J.-M., " Actualité de la prévention des risques naturels ", *Environnement* n° 3, Mars 2005, étude 4

⁷³ Voir base de donnée Tagazan <http://www.imcore.eu/tagazan/>

⁷⁴ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ; modifiée par la Loi Bachelot n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO du 31 juillet 2003). On peut noter que précédemment à la Loi Barnier plusieurs outils

L'État au travers de ses services déconcentrés a la charge de l'élaboration de ces plans. Ils ont vocation à prévenir les risques naturels prévisibles comme les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones⁷⁵.

Une représentation cartographique des risques et des PPR établis en France est disponible sur la base de données GASPASUR sur les risques naturels et technologiques pour connaître l'état d'avancement des plans de prévention des risques dans le Golfe⁷⁶.

Un guide méthodologique a été rédigé pour assister l'élaboration des PPR littoraux⁷⁷. Publié en 1997, il ne comporte que très peu de références aux impacts des changements climatiques et la manière dont il suggère de les prendre en compte est pour le moins limitée. Ainsi peut-on y lire que " La délimitation de la zone d'aléa à l'échéance de 100 ans s'appuie sur la connaissance du taux annuel d'érosion, déduit de l'observation passée du trait de côte. Son évolution est extrapolée pour le long terme, sur la base de conditions dynamiques considérées comme invariantes dans le temps. Elle intègre implicitement le taux d'élévation actuel du niveau de la mer, mais pas son éventuelle accélération, en l'absence de consensus scientifique. "⁷⁸ ; plus loin, " L'accélération de l'élévation du niveau moyen des mers à l'échéance de 100 ans ne sera généralement pas prise en compte. Les seules exceptions pourront concerner des zones où les enjeux sont considérés comme importants, à l'initiative des services instructeurs, et sous la forme d'une marge de sécurité "⁷⁹.

Ces plans ont un impact important sur l'urbanisation des zones à risques. Ils définissent deux types de zones. Dans les zones exposées au risque, dites "zones de danger", tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle est interdite ou autorisés sous conditions portant sur leur réalisation, utilisation et exploitation. Dans les zones qui ne sont pas directement exposées au risque mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux, dites "zones de précaution", les PPRN prévoient des mesures d'interdiction ou des prescriptions concernant leur réalisation, utilisation ou exploitation.

Les PPRN définissent également les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les deux types de zones par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers. Ils y définissent également les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs⁸⁰.

En cas d'urgence, le préfet peut rendre le zonage d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles immédiatement opposable⁸¹. Il ne s'agit pas là d'un cas d'école. En témoignent deux cas où les PPRN ont bénéficié d'une mise en œuvre d'urgence en raison de la multiplication des demandes de construction dans des zones qu'ils classaient à risque de submersion marine. (CAA Bordeaux, 28 mai 2003, SCI du Fier Les portes la grande jetée: revue juridique de l'environnement. 2/2005, p. 243 ; CAA Versailles, 3 nov. 2005, Assoc. synd. autorisée des propriétaires de l'île de

de prévention des risques existaient notamment les plans d'exposition aux risques issus de la Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (JORF du 14 juillet 1982).

Rasse, G., *Les plans de prévention des risques – La prévention des risques majeurs par la maîtrise de l'usage des sols*, Paris : Lavoisier, collection sciences du risque et du danger, 61p., p. 1

⁷⁵ Art. L.562-1 du code de l'environnement.

⁷⁶ http://www.prim.net/professionnel/procedures_regl/export_gaspar/default.htm

⁷⁷ " Plans de prévention des risques littoraux (PPR) – guide méthodologique ", Paris : La documentation française, 1997, 56p.

⁷⁸ Ibid p. 28. souligné par nous

⁷⁹ Ibid p. 33.

⁸⁰ Art. L. 562-1 du code de l'environnement.

⁸¹ Art. L. 562-2 du code de l'environnement.

Vaux-sur-Seine, req. no 04VE03238).

Actuellement, dans le Morbihan, trois PPR littoraux sont en cours de réalisation. A Gâvres, le PPR a été prescrit le 20 novembre 2008. A Sarzeau (Banatère – Penvins), les études préalables sont en cours et la finalisation est prévue pour fin 2010. Enfin, à Ploëmeur (Anse du Stole), les études préalables sont en cours et la finalisation est prévue pour fin 2010⁸².

2.1.1.3. L'annexe érosion marine des SMVM

Les schémas de mise en valeur de la mer fixent " les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral ". Ils portent sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime en zone côtière et " déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin " ainsi que " les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral "⁸³. Tous les SMVM doivent comporter en annexe une note sur l'érosion marine⁸⁴.

Le SMVM du Golfe du Morbihan comporte donc une annexe intitulée " note sur l'érosion marine "⁸⁵. Cette annexe se base principalement sur une étude du comportement du littoral départemental : évaluation des risques et des enjeux - Association Ptolémée, B. Latteux, I. David, Service Maritime DDE⁸⁶ - novembre 2001.

Cette étude donne un aperçu de la situation, dresse la liste des ouvrages de protection de la ligne de rivage existants et hiérarchise les interventions à apporter⁸⁷.

Dans le cadre de l'élévation du niveau de mer, le changement climatique est rapidement abordé : " A plus long terme, les niveaux relatifs de la mer par rapport aux fonds marins sont affectés par les mouvements verticaux de la croûte terrestre **et par la surélévation du niveau de la mer engendrée par l'effet de serre (...)**. La tendance actuelle est une hausse de 1,3 mm/an sur les côtes françaises : il semble donc qu'à l'horizon 2100, on constate une hausse du niveau de la mer comprise entre 25 et 95 cm. Les effets secondaires de cette hausse sont de plusieurs ordres : augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes et des phénomènes extrêmes les accompagnant (houle, surcotes), l'érosion des falaises et des plages. Ces phénomènes sont incertains et difficiles à quantifier, mais **peuvent avoir des répercussions sur le coût d'entretien des ouvrages existants et le dimensionnement des ouvrages futurs** "⁸⁸.

L'étude portant sur l'érosion, prise en compte dans le cadre de l'élaboration du SMVM, envisage donc nettement les effets possibles du changement climatique. Mais d'une part, sur le long terme, d'ici à 2100, la préoccupation n'est donc pas pressente et les phénomènes anticipés "augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes et des phénomènes extrêmes les accompagnant (houle, surcotes), l'érosion des falaises et des plages" sont qualifiés "d'incertain et difficiles à quantifier". En outre, la seule conséquence en termes de prévisions dans les politiques publiques consiste à considérer que ces phénomènes "peuvent avoir des répercussions sur le coût d'entretien des

⁸²Source Maud Lechat-Sahastume responsable de l'unité risques et nuisances direction départementale des territoires et de la mer DDTM56/SRSR

⁸³Article 57 modifié de la Loi Defferre (Loi 83-8 du 07 Janvier 1983 Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

⁸⁴Art. 5 Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JORF du 9 décembre 1986 page 14791.

⁸⁵Annexe " Note sur l'érosion marine ", p. 22-27.

⁸⁶Direction Départementale de l'Équipement

⁸⁷Ibid. p. 22.

⁸⁸Ibid. p. 23 souligné par nous.

ouvrages existants et le dimensionnement des ouvrages futurs". C'est à dire une adaptation exclusivement envisagée sous l'angle des défenses physiques contre la mer.

Ceci, bien que le texte constate par ailleurs que "La construction d'ouvrages verticaux dans le but de protéger les marais, les falaises et les ports a pu avoir des conséquences sur l'équilibre hydro-sédimentaire du littoral. Ainsi à Vannes, où la construction d'une digue entre la pointe des Emigrés et l'île Conleau aurait ralenti le courant et favorisé de ce fait la sédimentation à proximité de l'ouvrage. "⁸⁹

L'étude à par ailleurs analysé l'évolution du trait de côte par la superposition du trait de côte de la carte d'Etat Major de 1820-1840 et de celui des ortho-photographies de 2000 afin de localiser les reculs et des propagations. La note sur l'érosion prévient que " quelques sites doivent être plus particulièrement suivis : la zone de Rudevent à l'Île d'Arz, Pont Févis et Bénance à Sarzeau " et note par ailleurs que " certains ouvrages de défense contre la mer peuvent présenter un risque futur pour les activités humaines " citant quelques exemples " à Arzon (pointe de Pen Castel) : érosion importante de falaises meubles, enrochements inefficaces ; à Saint Armel (Corn Bihan) : secteurs ruinés devant propriétés bâties ; à Arradon : aménagements ruinés devant falaise meuble ; à l'Île d'Arz (Nenezic) : ouvrage inefficace devant sentier littoral ; à l'Île d'Arz (Rudevent) : ouvrage ruiné par endroits dans une zone soumise à forte érosion. "⁹⁰. L'étude se termine sur le besoin de mener une étude supplémentaire une étude globale sur l'érosion dans le Golfe du Morbihan.

Les mesures incluses dans le SMVM ne semble pourtant pas prendre en compte et anticiper les problèmes concrets liés à l'érosion et soulevés par cette étude dont les résultats figurent dans ses annexes.

Dans le cadre spécifique des zones côtières, les impacts attendus des changements climatiques (montée du niveau de la mer et multiplication probable des tempêtes) impliquent la définition de stratégies.

2.1.2. Stratégies de prévention contre les impacts des changements climatiques en zone côtière.

En zone côtière deux types de stratégies face aux impacts attendus des changements climatiques s'opposent et parfois se combinent : la défense contre la mer (2.1.2.1) et le recul stratégique (2.1.2.2).

2.1.2.1. La défense contre la mer

La Loi littoral pose le principe de la préservation du caractère naturel du rivage mais les opérations de défense contre la mer sont au nombre de ses exceptions⁹¹. Il est donc légalement possible de construire de tels ouvrages. En France, il existe un linéaire de 1350 kilomètres d'ouvrages de défense contre la mer, représentant 19% du littoral⁹².

Classiquement, on distingue deux types de défense contre la mer, les méthodes dites " dures " consistent à construire des ouvrages lourds de défense comme les digues (ouvrages longitudinaux par rapport à la côte), les murs, les épis (ouvrage perpendiculaire à la côte), les brise lames (gros ouvrages reposant par 2 ou 3 mètres de fond), les enrochements (ensembles de blocs de roches). Dans le golfe du Morbihan, il existe un grand nombre d'ouvrages de défense contre la mer cordons

⁸⁹Ibid.

⁹⁰Ibid.

⁹¹Art. 27 de la Loi Littoral ; codifié à l'art. L. 321-6 du Code de l'environnement qui renvoie aux dispositions de l'art. L.2124-6 Code Général de la Propriété des Personnes Publiques " En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et **sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer** et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (...) " souligné par nous.

⁹²Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, Paris : éditions Quæ, 2010, 290p., p : 79.

d'enrochements, murs, perrés et digues⁹³.

Plus récemment se sont développées des méthodes dites " souples ", permettant une défense contre la mer réversible accompagnant dans une certaine mesure les évolutions naturelles du trait de côte. Il s'agit du rechargement des plages en sédiments, de moyens géotextiles, du drainage des plages, d'un accompagnement de la mobilité des dunes⁹⁴. Dans le Golfe du Morbihan, on peut ainsi observer des barrages de poteaux électriques⁹⁵.

Il convient maintenant d'analyser qui peut prendre l'initiative de construire ces ouvrages (2.1.2.1.1) et de détailler le régime juridique auquel elles sont soumises (2.1.2.1.2).

2.1.2.1.1. *Qui a l'initiative de construire des ouvrages de défense contre la mer?*

En vertu d'une Loi datant de 1807 et toujours en vigueur, le principe est que c'est au propriétaire riverain de protéger sa propriété⁹⁶. Ce principe est conforté par une jurisprudence constante refusant aux riverains de pouvoir exiger des collectivités publiques qu'elles protègent leurs propriétés contre l'action des eaux⁹⁷.

S'il décide de ne rien faire, sa propriété au fur et à mesure de la progression de l'érosion va progressivement être intégrée au domaine public maritime⁹⁸.

Pour conduire l'édification d'ouvrages de défense contre la mer, les propriétaires concernés peuvent se regrouper en association syndicale autorisée au sens de l'ordonnance n°2004-308 du 1^o juillet 2004 modifiée par la Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques⁹⁹. Les ouvrages réalisés et pris en charge dans ce cadre sont alors considérés par nature comme relevant de l'intérêt général. En cas de défaillance d'une association, "l'autorité administrative peut, (...) faire procéder d'office, aux frais de l'association, à l'exécution des travaux correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public...".

En principe, ces travaux sont donc aux frais des riverains et cette dernière disposition vise à assurer la pérennisation de l'entretien des ouvrages, aux frais des propriétaires¹⁰⁰.

Pourtant dans les faits, l'élaboration et l'entretien des ouvrages de défense contre la mer sont largement pris en charge par les collectivités publiques¹⁰¹.

Déjà la Loi de 1807 prévoit une possibilité, pour le gouvernement, d'accorder un " secours sur les fonds publics " s'il le " croit utile et juste ".

⁹³SMVM du Golfe du Morbihan, Annexe érosion marine p. 25.

⁹⁴MEEDDM, *La gestion du trait de côte*, op. cit., p. 80.

⁹⁵SMVM Golfe du Morbihan annexe érosion marine p. 25 et photographie p. 26.

⁹⁶Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais " lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ".

Voir également Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *Plans de prévention des risques littoraux, guide méthodologique*, Paris : la documentation française, 1997, 54 p., p. 44.

⁹⁷CE Ass, 17 mai 1946, Min. des travaux publics c/ Commune de Vieux Boucau, Rec., p. 135.

Voir Bécet, J.-M., " Le droit face au problème de l'érosion marine ", DMF, 1996, p.666

Bordereaux, L. et Braud, X., *Droit du littoral*, Paris : Lextenso éditions, collection master pro, 443p., p. 66.

⁹⁸Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, 512p.

Voir la définition du domaine public maritime articles 2111-4 à 2111-6 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁹⁹Ibid. p. 216.

Lettre de commande de la secrétaire d'État chargé de l'écologie, N. Kosciusko-Morizet au vice président du conseil général de l'environnement et du développement durable, C. Martinand en date du 21 août 2008 objet : Mission relative à la défense contre la mer sur la façade Manche – Mer du Nord.

¹⁰⁰Ibid. p. 216.

MEEDDM, *La gestion du trait de côte*, op. cit., p. 81.

¹⁰¹Voir supra.

Puis, suite à la Loi n°73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux (modifiée), aujourd'hui codifiée dans le code de l'environnement, les collectivités territoriales, leurs groupements et les syndicats mixtes sont habilités à " entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du SAGE s'il existe, et visant : (...) La défense contre les inondations et contre la mer. " ¹⁰².

Il n'y a pas de planification générale organisant la gestion du trait de côte en France. Le texte précise que l'action des collectivités territoriales se fait dans le cadre du SAGE s'il existe mais d'une part ces schémas n'existent pas partout, d'autre part, ils sont d'échelle réduite ¹⁰³. Le même constat s'impose pour l'annexe érosion des schémas de mise en valeur de la mer, les schémas de gestion des risques naturels (d'échelle cependant plus large, le département). L'absence d'une planification à plus grande échelle est un manque pour la cohésion de l'action d'autant plus important que les problèmes d'érosion peuvent se reporter sur les zones adjacentes lorsqu'un ouvrage de défense contre la mer est construit. Alain Merckelbagh souligne en ce sens que " Pour bloquer l'érosion des plages très fréquentées, des épis, ouvrages perpendiculaires aux côtes, ont été édifiés dans le passé pour piéger les flux transversaux de sédiments. Mais souvent, ceux qui sont retenus en amont nuisent aux parties de plages situées en aval des courants. Le problème de l'érosion se déplace et, avec lui, sa solution engendrant de nouveaux épis. C'est pourquoi en vertu de ce comportement de Shadocks, des séries d'épis jalonnent nos côtes " ¹⁰⁴. Bien que l'auteur précise qu'aujourd'hui des méthodes de préservation plus douces sont expérimentées, l'absence d'une planification globale ouvre la porte au renouvellement de ce type déplacement de problèmes.

A l'origine, les collectivités ayant pris l'initiative des ouvrages n'étaient pas tenues d'assurer leur entretien ¹⁰⁵. La Loi du 10 juillet 1973 met un terme à cette situation en rendant obligatoires les dépenses d'entretien et de conservation en bon état de ces ouvrages ¹⁰⁶; de même que pour les associations syndicales de riverains lorsqu'elles entreprennent de tels travaux (voir supra).

2.1.2.1.2. Le régime juridique applicable à la construction des ouvrages de défense contre la mer.

L'article 25 de la Loi littoral et la jurisprudence qui l'applique permettent dans une certaine mesure une approche intégrée de la gestion du littoral. Préalablement aux travaux, l'ouvrage, s'il est suffisamment important ¹⁰⁷ doit être compatible avec les documents d'urbanisme. L'ouvrage devra également tenir compte des impératifs de préservation des sites ¹⁰⁸ et paysage du littoral et des ressources biologiques ¹⁰⁹.

Ensuite, à l'exception de l'État, la personne publique ou privé qui entreprend la construction d'un ouvrage de défense contre la mer sur le domaine public maritime doit faire une demande de

¹⁰² Art. L.211-7 du code de l'environnement.

¹⁰³ Même remarque concernant les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) qui doivent prendre en compte l'érosion marine.

¹⁰⁴ Merckelbagh, A., *Et si le littoral allait jusqu'à la mer! - La politique du littoral sous la V^e république*, Paris : éditions Quæ, 351p., p. 234.

¹⁰⁵ CE, 26 avril 1918, Saint-Mleux, rec. p. 365.

Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, op. cit., p. 215.

¹⁰⁶ Art. L. 151-40 du code rural.

¹⁰⁷ CE 18 oct 1978, n° 4466, min. de l'équipement c/ association " les amis des chemins de ronde ".

¹⁰⁸ CE 13 nov. 2002 Commune de Ramatuelle, req. n°219034.

¹⁰⁹ Art. 25 de la Loi littoral du 3 janvier 1986 " Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont, à ce titre, coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique (...) " Codifié article L.321-5 du code de l'environnement renvoyant à l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques CG3P.

concession sur le domaine public maritime au préfet¹¹⁰. La demande doit comporter notamment les modalités de maintenance envisagées ; les modalités proposées, à partir de l'état initial des lieux, de suivi du projet et de l'installation et de leur impact sur l'environnement et les ressources naturelles enfin, le cas échéant, la nature des opérations nécessaires à la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel et au site, ainsi qu'à la remise en état, la restauration ou la réhabilitation des lieux en fin de titre ou en fin d'utilisation¹¹¹. Ces éléments devraient être renseignés par l'étude d'impact, obligatoire pour tous les travaux et ouvrages de " défense contre la mer " dont l'emprise en supérieure à 2000 m², en deçà une simple notice d'impact, plus légère à conduire, est requise¹¹². Ces dispositions permettent une intégration de la préoccupation environnementale dans la construction des ouvrages de défense contre la mer.

Un maître d'ouvrage construisant un ouvrage de protection contre la mer sur le domaine public maritime sans disposer d'une telle autorisation commet une infraction, une contravention de grande voirie¹¹³. L'annexe érosion marine du SMVM du Golfe du Morbihan précise d'ailleurs que " pour les ouvrages existants, la stricte remise en état devra être précédée d'une vérification réglementaire. En effet, si certains d'entre eux ont été construits sans autorisation d'occupation du domaine public maritime, une régularisation devra être sollicitée avant toute intervention "¹¹⁴.

Au titre de la législation sur l'eau, une autorisation (ou une déclaration pour les travaux les moins importants) est requise pour les ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et pour les digues¹¹⁵.

Les collectivités territoriales souhaitant procéder à la construction d'un ouvrage de défense contre la mer doivent suivre la procédure décrite aux articles L. 151-36 et suivants et R. 151-40 et suivant du code rural. Elle implique notamment l'élaboration d'un programme pour l'entretien et l'exploitation de l'ouvrage et sauf exception une enquête publique¹¹⁶.

La personne morale qui a prescrit ou exécuté les travaux peut faire participer aux dépenses de construction, d'entretien et d'exploitation de l'ouvrage les personnes qui ont rendus les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt. Il s'agit ici des propriétaires riverains. Le texte précise néanmoins que " lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de 2 ans à compter du jour de la demande (...) "¹¹⁷. La répartition des dépenses est prévue dans le programme pour l'entretien et l'exploitation de l'ouvrage. Les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune des personnes impliquées a rendu les travaux nécessaires ou y a trouvé son intérêt.

Dans les faits il est apparu à l'issue des travaux conduits dans le cadre du programme de recherche EUROSION à l'échelle européenne et y compris en France que " Le coût des mesures destinées à réduire les risques liés à l'érosion est supporté principalement par des fonds publics nationaux et régionaux, dans une moindre mesure par les populations concernées et pratiquement jamais par les

¹¹⁰En application de l'article L.2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques et du Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports.

¹¹¹Art. 2 f), g) et h) du Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports.

¹¹²MEEDDM, *La gestion du trait de côte*, op. cit., p. 83.

Art. R. 122-5 tableau ligne 22° et R. 122-9 al. 12 du code de l'environnement.

¹¹³Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, op. cit., p. 214.

¹¹⁴SMVM annexe érosion marine p. 27.

¹¹⁵Rubrique 4.1.2.0 du Décret n°2006-881 du 17 juillet 2006 concernant les travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu. Lorsqu'ils sont d'un montant supérieur ou égal à 1 900 000 EUR, une autorisation est requise ; lorsqu'ils sont d'un montant supérieur ou égal à 160 000 EUR mais inférieur à 1 900 000 EUR, une déclaration est requise.

Rubrique 3.2.6.0 du Décret n°2006-881 du 17 juillet 2006 une autorisation est requise concernant les digues de protection contre les inondations et submersions.

¹¹⁶Art. L. 151-37 du code rural.

¹¹⁷Art. L. 151-36 du code rural.

propriétaires des biens menacés ni par les responsables de l'érosion côtière ¹¹⁸.

Il y a un grand nombre d'ouvrage de défense contre la mer dans le golfe du Morbihan et l'annexe érosion marine du SMVM juge " leur état général (...) moyen ou mauvais ". Il note à titre d'exemple que les communes de Baden et Arzon en totalisent 35. Cependant, il précise que dans certains cas, le mauvais état d'un ouvrage n'est pas alarmant citant l'exemple d'une ancienne digue de protection de marais salants aujourd'hui à l'abandon ne nécessitant pas de prendre des mesures de conservation particulières ¹¹⁹.

2.1.2.2. Le recul stratégique

Dès avant une stratégie globale annoncée sur la gestion du trait de côte et intégrant la question du recul stratégique (voir supra), il existe d'ores et déjà des dispositions permettant dans une certaine mesure un recul stratégique. Il s'agit de la limitation des constructions sur le littoral et les mesures d'expropriation (2.1.2.2.1.) et enfin les droits de préemption (2.1.2.2.2.).

2.1.2.2.1. Limitation des constructions sur le littoral sur le fondement de la gestion de l'urbanisme.

La loi littoral prévoit une interdiction des constructions et installation sur une bande littorale de 100m à compter de la limite haute du rivage ¹²⁰. Cette distance est extensible à plus de 100m lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. Le PLU doit délimiter la bande des 100 m ¹²¹ qu'il peut étendre " à plus de 100 m, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient " ¹²². Le conseil d'État a même admis une telle extension pour d'autres motifs ¹²³. On peut donc supposer qu'au delà du phénomène classique d'érosion, le juge pourrait considérer possible l'extension de la bande littorale au delà des 100m au motif de la montée des eaux prévisibles en raison du changement climatique.

Les exceptions à l'inconstructibilité de la bande des 100m sont les espaces déjà urbanisés et les constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau comme les cultures marines. Ces exceptions sont interprétées très strictement par le juge dans le cadre d'une jurisprudence abondante. Il veille à éviter ce que l'on a nommé une urbanisation rampante ainsi que des activités économiques ne nécessitant pas réellement la proximité immédiate de l'eau comme la restauration ou la thalassothérapie.

En outre, plus largement, dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation n'est possible que de manière limitée et sous conditions ¹²⁴. Le juge apprécie la notion d'espace proche du rivage en fonction de la distance du terrain au rivage, de la visibilité entre le terrain et la mer et de la configuration particulière des lieux (séparé du rivage par un espace urbanisé ou un élément de relief) ¹²⁵.

Des dispositions législatives prévoient également l'éloignement du rivage des nouvelles routes. Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2000 m du rivage. La création

¹¹⁸ Commission Européenne "Vivre avec l'érosion côtière en Europe - espaces et sédiments pour un développement durable", Luxembourg: Office pour les publications officielles des Communautés Européennes, 2004, 40p.

Voir également <http://www.imcore.eu/tagazan>

¹¹⁹ SMVM annexe érosion marine, p. 26.

¹²⁰ Art. 146-4 du code de l'urbanisme.

La limite haute du rivage se confond avec la limite du domaine public maritime (DPM) sauf en présence de lais et relais de la mer postérieurs à la promulgation de la Loi du 28 novembre 1963. N. Calderaro, *Loi littoral et loi montagne – guide de jurisprudence commentée*, Paris : Edition formation entreprise, 2005, 675p.

¹²¹ Art. 146-4-III du code de l'urbanisme.

¹²² Art. 146-4-III al. 3 du code de l'urbanisme ; voir CE 17 juin 1998, Association de défense des propriétaires longevillais req. n° 169463.

¹²³ CE 21 avril 1997, Conan et a. BJDU 3-1997, p. 220.

¹²⁴ Art. L. 146-4-II code de l'urbanisme.

¹²⁵ Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, 512p., p. 155s.
CE 3 mai 2004, Mme Barrière.

de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires ou corniches est interdite, de même que les nouvelles routes de desserte locale sur ou longeant le rivage. Le projet de voie dite " prénévrante " de Vannes a ainsi été jugé illégal¹²⁶.

Ce principe d'interdiction subit également des exceptions : en cas de contraintes liées à la configuration des lieux où le cas échéant à l'insularité et, dans la bande littorale dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau¹²⁷.

En outre, une exception est encore prévue pour les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance répondant à une nécessité technique impérative. Cette disposition est plus générale car elle couvre l'ensemble des dispositions du chapitre c'est à dire celui portant sur les dispositions particulière au littoral, chapitre VI du code de l'urbanisme.

Enfin, **l'information sur les risques peut également constituer une incitation à limiter l'urbanisation** dans les zones concernées. Une description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde pour limiter leurs effets sont consignés dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet et dans un document d'information communal sur les risques majeurs (communément appelé Dicrim) établi par le maire¹²⁸. Des mesures spécifiques d'information sont également prévues à destination des acquéreurs et locataires d'immeubles dans les zones couvertes par un PPR prescrit ou approuvé¹²⁹.

Les SMVM, reconnus documents d'urbanisme par le conseil d'État¹³⁰, pourraient être l'occasion d'une réflexion sur les impacts attendus des changements climatiques sur le territoire. Ca n'a pas été le cas dans la Golfe du Morbihan où la préoccupation liée aux changements climatiques est seulement évoquée dans le corps du texte du SMVM qui a été adopté en avril 2006¹³¹.

Pourtant la carte de capacité d'accueil des zones NA (zone d'urbanisation future) dans les POS (plan d'occupation des sols) des communes du Golfe du Morbihan montre des prévisions d'urbanisation notamment dans des zones proches du rivages sur lesquelles il est possible de s'interroger eu égard aux risques liés aux changements climatiques. Les espaces proches du rivage, bien que soumis au principe d'extension limitée comptabilisent 28 % d'espaces à vocation urbaine¹³².

Les impacts potentiels des changements climatiques sur la conchyliculture par exemple, activité dont l'importance est reconnue et dont l'occupation en bords de mer est garantie par le SMVM ne sont pas anticipés. Pourtant, cette activité se trouverait spécialement perturbée par l'évolution prévisible du trait de côte sous l'influence du réchauffement climatique.

2.1.2.2.2. Expropriation et inconstructibilité sur le fondement de la gestion des risques.

Les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) peuvent limiter (soumettre à condition) ou interdire la constructibilité des zones à risque (voir supra). En outre, lorsque " Les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation " face à un risque prévisible notamment de mouvement de terrain, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés. L'expropriation peut être conduite par

¹²⁶ CE, 12 décembre 2007, commune de Séné, n°290312 BJDU 6-2007, p. 451 conclusions Guyomar.

¹²⁷ Art. L.146-7 al. 5 et 6 du code de l'urbanisme.

¹²⁸ Art. R.125-11 du code de l'environnement.

¹²⁹ Art. L. 125-5 et R. 125-23 du code de l'environnement.

¹³⁰ CE 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des mouettes et de l'environnement (BJDU, 5/97, p. 315, conclusions J.C. Bonichot) ;

Bécet, E., et Bécet, J-M., " Les documents d'urbanisme littoraux ", Voiron : éditions territorial, 2008, 121p., p. 43.

¹³¹ Elle est plus présente dans l'annexe consacrée à l'érosion marine voir supra.

¹³² SMVM du Morbihan p. 52.

l'État, les communes ou leurs groupements¹³³. Ce fut le cas dans la commune de Criel sur mer du fait de l'érosion progressive de la falaise qui mettait en danger les habitations¹³⁴.

Le maire dispose également d'un pouvoir de police général par lequel il doit assurer notamment la sécurité publique. Dans ce cadre, le maire peut prescrire des interdictions d'habitation, de circulation et de stationnement dans une zone dominée par une falaise menaçant de s'écrouler¹³⁵. En outre, sur le fondement de l'article L. 2212-4 CGCT, il peut, en cas de danger grave ou imminent, tel que notamment les ruptures de digues, inondations ou éboulement de rocher, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Le maire détient en outre un pouvoir de police sur les bâtiments menaçant ruine¹³⁶. Il lui permet de prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention ou de sauvegarde¹³⁷.

En cas de carence du maire ou lorsque le champ d'application de la décision excède le territoire d'une commune, le préfet assure le pouvoir de police générale¹³⁸. En outre, le préfet peut refuser ou soumettre à des prescriptions spéciales un projet d'utilisation du sol (localisation et desserte de construction, d'aménagement, d'installation ou de travaux) " s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations "¹³⁹. Le préfet peut donc agir s'il considère qu'il y a un danger en termes d'érosion ou de submersion marine même en l'absence de PPR.

S'il est vrai que les communes peuvent participer au recul stratégique notamment en classant en zones non constructibles dans leurs PLU les parcelles qui à terme, suivant les scénarios d'élévation du niveau de la mer, seraient à risque. C'est une option politiquement difficile à adopter. Elle conduirait à une baisse importante de la valeur marchande des parcelles concernées. La Loi littoral, qui limite l'urbanisation sur la zone côtière, est déjà perçue comme très restrictive et est régulièrement contestée de ce fait¹⁴⁰. Il semble en l'état actuel difficile d'imaginer que les maires du littoral décident de réglementer l'urbanisation plus strictement que ne l'impose la Loi. Ceci d'autant que l'élaboration des plans de préventions des risques naturels (PPRN) relève de l'État¹⁴¹ sur lesquels on peut penser que la pression politique locale est un peu moins forte¹⁴². Plusieurs cas de jurisprudence font état de procédure d'opposabilité de projet de PPRN en urgence face à la multiplication des demandes de permis de construire faisant suite à l'annonce du projet¹⁴³ (voir supra).

Notons que le préfet exerce un contrôle de légalité sur les documents d'aménagement comme le

¹³³ Art. L. 561-1 du code de l'environnement ;

Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, 512p., p. 212s.

¹³⁴ Voir fiche Expropriations à Criel sur mer dans la base de donnée Tagazan <http://www.imcore.eu/tagazan/>

¹³⁵ CE 17 janvier 1964, Société Thermale de l'Aude, req. p. 25.

¹³⁶ Art. L. 2212-2 et 2213-24 CGCT

¹³⁷ " Le maire pouvait également, en vertu des pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions (...) des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention ou de sauvegarde ; qu'en revanche, il ne lui appartenait pas, sur le fondement de ces mêmes dispositions, de prendre une mesure permanente et définitive privant la propriétaire actuelle de l'usage de son bien en interdisant toute occupation de l'immeuble dans l'attente d'une éventuelle acquisition amiable par la commune ; ". Voir notamment l'arrêt suivant : CE SSR 21 octobre 2009.

¹³⁸ Art. L.2215-1 CGCT.

¹³⁹ Art. R. 111-2 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁰ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200 (régulièrement modifiée).

¹⁴¹ L. 562-1 du code de l'environnement ; voir Sansévérino-Godfrin V., 2008, *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Paris, Lavoisier, collection science du risque et du danger, série Notes de synthèse et de recherche, 71p.

¹⁴² Articles L. 562-1 à L. 562-9 du code de l'environnement.

¹⁴³ CAA Bordeaux, 28 mai 2003, SCI du Fier Les portes la grande jetée: revue juridique de l'environnement. 2/2005, p. 243 ; CAA Versailles, 3 nov. 2005, Assoc. synd. autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine, req. no 04VE03238.

PLU¹⁴⁴ ou le Scot¹⁴⁵ lors de leur approbation ainsi que sur les autorisations individuelles d'occupation des sols comme le permis de construire¹⁴⁶. Ainsi, s'ils ne sont pas conformes au PPR, le préfet peut saisir le tribunal administratif pour demander l'annulation de l'acte. La stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques recommande un renforcement de ce contrôle (voir supra).

Les pressions sociales existant pour faire échec à l'adoption de mesures de prévention ont été largement mises en lumière à la suite de la tempête Xynthia qui a produit un phénomène de submersion marine aux effets catastrophiques. Postérieurement à la tempête de nombreux habitants et élus locaux se sont élevés contre les mesures d'expropriation en cours d'adoption pour prévenir de futures catastrophes à risque prévisible et avéré. Face à de telles réactions, on peut imaginer la difficulté majeure que va rencontrer la démarche de recul stratégique.

2.1.2.2.3. Droits de préemption

Le droit de préemption est un " droit reconnu dans certains cas à l'Administration (...) d'acquérir la propriété d'un bien lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur "¹⁴⁷. Il peut se révéler être un outil intéressant pour expérimenter ou conduire une stratégie de gestion dynamique du trait de côte par exemple.

Plusieurs personnes publiques disposent d'un droit de préemption pouvant être utilisé en ce sens. La commune possède un **droit de préemption urbain** (DPU). À l'initiative de la commune, il peut s'exercer sur les zones urbaines ou à urbaniser du PLU. Initialement utilisé pour des raisons d'aménagement urbain, ses objectifs ont été étendus à la politique de lutte contre les nuisances et les risques, notamment dans certaines zones exposées à un risque naturel¹⁴⁸.

Le département bénéficie d'un droit de préemption spécial exercé sur des zones préalablement délimitées pour la mise en œuvre de sa politique sur les espaces naturels sensibles¹⁴⁹. Cette politique poursuit les objectifs suivants : " préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels (...) "¹⁵⁰.

Le Conservatoire du littoral¹⁵¹ bénéficie d'un droit de préemption lors de la cession d'un site sur le littoral¹⁵², il peut également exproprier¹⁵³. Il achète dans ce cadre des espaces naturels remarquables situés sur le littoral. Le Conservatoire du littoral ne se contente pas d'acheter des espaces. Il les réhabilite et assure leur suivi scientifique. Leur gestion est généralement confiée à des collectivités locales ou des associations¹⁵⁴.

¹⁴⁴ Art. L. 123-12 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁵ Art. L. 122-11 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁶ Art. L. 424-7 du code de l'urbanisme, Art. L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁷ Guillien, R., et al., *Lexique des termes juridiques 2010*, Paris : Dalloz, 17^e édition, 769p.

¹⁴⁸ Art. L. 211-12 et L.515-16 du code de l'environnement

Jacquot, H. et Priet, F., " Droit de l'urbanisme ", Paris : Précis Dalloz, 2008, 6^e édition, 978p., p. 481s.

¹⁴⁹ Art. L. 142-1 et suivant et R. 142-1 et suivant du code de l'urbanisme.

Becet, J-M., " Les compétences du département " in Bonnard, M. (coord.), *Les collectivités territoriales*, Paris : La documentation française, 2008, collection les notices, 254p., pp.91-98, p. 95 ; Dantonel-Cor, N., " Les collectivités territoriales et l'environnement " in Bonnard, M. (coord.), *Les collectivités territoriales*, op. cit., pp. 131-138, p. 132.

¹⁵⁰ Art. L. 142-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹ Etablissement public administratif.

¹⁵² Articles L. 322-4 du code de l'environnement et L. 142-3 du code de l'urbanisme.

¹⁵³ Art. L. 322-4 du code de l'environnement.

¹⁵⁴ Article L. 322-9 al. 2 du code de l'environnement : " Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés. Les conventions signées à ce titre entre le conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains (...) "

Le Conservatoire du littoral a rapidement pris conscience de l'importance des changements climatiques pour ses sites. Une première étude a été conduite à ce propos au début des années 2000 sous l'influence de scientifiques connaissant, de part leur métier, la question des changements climatiques et présents au comité scientifique du conservatoire du littoral : Paskoff et Verger. Ils sont co-auteurs de l'étude qui a été publiée en 2004¹⁵⁵.

Pourtant, aujourd'hui encore, l'intégration des changements climatiques dans les plans de gestion des sites du conservatoire du littoral reste marginale. Les collectivités locales, élus, gestionnaires avaient du mal à se projeter, à envisager les effets du changement climatique sauf ceux qui en faisaient l'expérience comme la Camargue. Néanmoins une certaine évolution se fait aujourd'hui sentir¹⁵⁶.

Au nombre des nouveaux éléments à prendre en compte visés par contrat d'objectif (2009-2011) entre l'État et le conservatoire du littoral figurent des " anticipations et des adaptations à envisager en matière d'acquisition et aussi de gestion des sites " concernant " l'ampleur du changement climatique confirmée, avec : la montée progressive du niveau de la mer, et à terme l'inondation ou la submersion de certains terrains du Conservatoire ; les atteintes à la biodiversité liées à ce changement climatique ".

A cette fin, une étude est en cours de préparation. Elle vise à mettre à jour celle publiée en 2004. Cette dernière s'en était tenue à un diagnostic. La troisième phase qui devait être opérationnelle n'a pas eu lieu. La nouvelle étude devrait avoir une portée plus opérationnelle. Le conservatoire du Littoral souhaite formaliser sa position sur une stratégie à suivre concernant la prise en compte des changements climatiques dans le cadre de l'acquisition et de la gestion de ses sites. Pour autant, elle ne souhaite pas rigidifier sa position, la diversité des contextes de ses sites impose une approche pragmatique qu'il souhaite poursuivre. Dès lors, il devrait définir des principes et des orientations stratégiques et opérationnelles intégrant un outil d'aide à la décision sous forme d'une grille d'analyse tirée de sites pilotes et à destination des gestionnaires des sites non pilote¹⁵⁷.

En l'absence d'urbanisation sur les sites du conservatoire du littoral, l'acceptation de mouvement du trait de côte ne se trouve généralement pas confrontée à des enjeux de sécurité majeurs. Aussi, à ce stade, le conservatoire du littoral tend vers l'acceptation des évolutions naturelles du littoral modulée par le contexte économique, social, écologique et financier local. Si l'évolution naturelle des sites met en péril de submersion marine des zones urbanisées ou menace des intérêts économiques majeurs, le conservatoire pourrait intervenir¹⁵⁸.

Dans le Golfe du Morbihan, les droits de préemptions ont été mis en œuvre notamment par le département dans le cadre des espaces remarquables et par le conservatoire¹⁵⁹.

De nombreuses options sont donc disponibles pour gérer très en amont la gestion des risques due à l'évolution du trait de côte dans le cadre des changements climatiques. Mais les impacts attendus de ce phénomène ne se limitent pas à une augmentation de l'érosion côtière et des occurrence de

¹⁵⁵ Clus-Auby (C.), Paskoff (R.) et Verger (F.), Impact du changement climatique sur le patrimoine du conservatoire du littoral - Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 – Synthèse, Conservatoire du littoral et Fondation d'entreprise Propter & Gamble pour la protection du littoral, 2004, 43p., http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp_old/Rapport%20Changement%20climatique.pdf

¹⁵⁶ Entretien Jade Isidore Conservatoire du littoral.

¹⁵⁷ Ibid.

Rouillard, C., " La prise en compte du réchauffement climatique dans la stratégie du Conservatoire du littoral - Eléments de cadrage pour l'intégration des conséquences du réchauffement climatique dans la stratégie du Conservatoire du littoral : problématique, premières orientations et recommandations en termes de formalisation et de communication ", étude de cadrage Conservatoire du littoral, septembre 2008, 34p., p. 10.

¹⁵⁸ Rouillard, C., " La prise en compte du réchauffement climatique dans la stratégie du Conservatoire du littoral " op. cit. p. 12-13.

¹⁵⁹ Queffelec (B.) et Philippe (M.) " La gestion des zones côtières dans le golfe du Morbihan : regard du projet Corepoint " rapport Corepoint 2008, cofinancement interreg région Bretagne, CG Ille et Vilaine, CG Morbihan, 148p.

submersion marine. Augmentation de la température, modification des écosystèmes etc, mais en dépit du caractère récent de la prise en compte de ces changements, les collectivités locales bénéficient d'ores et déjà de nombreuses compétences leur permettant d'intervenir en la matière.

2.2. La place des collectivités locales dans l'adaptation aux changements climatiques

Depuis quelques années, les collectivités territoriales ont pu mettre en œuvre des plans climat territoriaux. Initiatives pilotes, ces plans ne possédaient pas de cadre juridique propre (voir infra). La Loi Grenelle a créé non seulement un cadre mais une obligation pour les collectivités d'élaborer des plans climat-énergie territoriaux et des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Nous commencerons par présenter le contenu de cette évolution (2.2.1) avant de montrer que les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer dans le cadre nombre de leurs compétences qui ont un impact sur l'adaptation aux changements climatiques. Cette tentative d'inventaire vise également à montrer combien cette question doit être intégrée dans l'ensemble des politiques publiques pour être traitée efficacement (2.2.2).

2.2.1. : *Planification de l'adaptation aux changements climatiques.*

Les Lois Grenelle mettent en place de outils de planification en matière de changements climatiques: au niveau régional, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (2.2.1.1) et les plans climat-énergie territoriaux (2.2.1.2).

2.2.1.1.: *les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie*

En matière d'adaptation aux changements climatiques, les **schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie** fixent, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter¹⁶⁰.

Le texte de la Loi précise les sources sur lesquelles s'appuie le projet de schéma: "le projet de schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement menés à l'échelon de la région et prenant en compte les aspects économiques ainsi que sociaux". Si on perçoit bien la pertinence de ces éléments pour définir les objectifs du schéma en matière de qualité de l'air, de maîtrise de l'énergie ou de développement des énergies renouvelables, on peut s'interroger sur les sources disponibles qui pourront aider les régions à construire leurs objectifs d'adaptation aux changements climatiques. Un bilan des risques naturels accrus par les changements climatiques comme les inondations et submersions marines pourrait par exemple être utilement ajouté à cette liste¹⁶¹.

Les conditions d'élaboration de ces schémas mêlent Etat et collectivité territoriale. En effet, le préfet de région et le président du conseil régional en élaborent conjointement le projet, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements. La participation du public, telle qu'elle est légalement prévue reste minimale. Le projet est mis à disposition du public pendant une durée minimale d'un mois. Il est ensuite soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional, puis arrêté par le préfet de région. Le schéma est évalué et peut être révisé au terme d'une période de cinq ans¹⁶². Les régions doivent s'être dotées d'un tel schéma d'ici le 13 juillet 2011.

¹⁶⁰ Art. 68 Loi Grenelle II complétant le troisième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶¹ Art. L. 222-1 du code de l'environnement.

¹⁶² Art. L. 222-2 du code de l'environnement.

2.2.1.2. : les plans climat-énergie territoriaux

Dans le cadre de ses débats sur le texte de la Loi Grenelle I, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire avait pu préciser le sens de la notion de " plan climat-énergie territorial ". Dans son rapport, elle affirme que " Les " plans climat-énergie territoriaux " sont des documents résultant d'une démarche volontaire et partagée, mus par une dimension tant politique qu'opérationnelle, et focalisés sur l'énergie et le climat. Il ne s'agit pas d'un outil clé en main, mais bien d'une démarche de développement durable dans laquelle doivent s'impliquer la population et l'ensemble des acteurs (publics, privés, individuelle). Il s'agit, de fait, d'une démarche citoyenne dans le domaine du développement durable "¹⁶³. Ces plans visent la réduction des émissions de gaz à effet de serre mais aussi l'adaptation des territoires aux changements climatiques. Pour ce faire, ils fixent des objectifs et définissent des programmes d'action.

" Ils sont généralement construits autour de cinq axes principaux :

- un dispositif de pilotage organisé autour des partenaires et acteurs locaux ;
- un diagnostic des émissions de gaz à effet de serre (repérage des sources émettrices, quantification des émissions (sans se limiter aux grosses installations) et des potentiels de réduction ;
- des objectifs stratégiques et opérationnels d'atténuation et d'adaptation au réchauffement climatique ;
- un plan d'actions, construit à partir des actions existantes et permettant de les recenser, les organiser et les renforcer, mais définissant aussi des actions complémentaires afin, si possible, de dégager des synergies ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats "¹⁶⁴.

Présentés comme facultatifs dans la Loi Grenelle I, le plan climat-énergie deviendra obligatoire avec la Loi Grenelle II qui en définit les contours dans un sens très inspiré des éléments exposés par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En tenant compte des bilans des émissions de gaz à effet de serre¹⁶⁵, ce plan définit:

- "Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ;
- Le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat ;
- Un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats"¹⁶⁶.

Les collectivités publiques tenues d'élaborer un tel plan sont "Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants". Elles doivent l'avoir adopté pour le 31 décembre 2012¹⁶⁷.

Il convient en outre de noter que lorsque ces collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration

¹⁶³Jacob, C., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de Loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955), rapport n°1133, 1° octobre 2008, 656p., p. 248.

¹⁶⁴*Ibid.* p. 249.

¹⁶⁵Prévus à l'article L. 229-25 du code de l'environnement.

¹⁶⁶Art. L. 229-26 II du code de l'environnement.

¹⁶⁷Art. L. 229-26 II du code de l'environnement.

d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat. On peut voir ici la volonté du législateur tout à la fois d'intégrer ce nouveau dispositif dans le paysage déjà fourni des plans en faveur du développement durable dans les collectivités locales. Mais également d'une prise en compte de la mise en œuvre historique des plan climat territoriaux pilotes qui ont pu utiliser l'Agenda 21 local comme cadre lorsqu'il n'existait pas d'encadrement juridique de ces plans.

Toutefois, la contrainte juridique émanant de ces plans est minorée par le fait que les Scot et les PLU doivent seulement les prendre en compte et non pas leur être compatible¹⁶⁸.

Un site internet a été mis en ligne par l'ADEME pour appuyer les collectivités dans leur élaboration de ces plans : <http://www.pcet-ademe.fr/> .

Le texte de la Loi précise enfin que les collectivités publiques soumises à la mise en œuvre de ce plan définissent objectifs et programme d'action en fonction de leurs compétences respectives. Il apparaît ici intéressant de constater qu'en matière d'adaptation aux changements climatiques, et de part le champ de notre étude nous nous limiterons à cet aspect, une myriade de compétences sont à mobiliser.

2.2.2. : Une myriade de compétences à mobiliser pour l'adaptation aux changements climatiques

Bien qu'elles n'aient généralement pas été conçues à cette fin, les compétences des collectivités locales leurs permettent d'intervenir en matière de changements climatiques.

Nous tenterons dans le cadre de cette section de faire le point de ces compétences mobilisables en faveur d'une adaptation circonstanciée aux changements climatiques. Elles peuvent en effet agir grâce à leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (2.2.1), de tourisme (2.2.2), d'environnement (2.2.3), d'aides économiques (2.2.4), de transports et réseaux (2.2.5), de logement et bâtiments (2.2.6) et, enfin, grâce à la clause générale de compétence (2.2.7).

2.2.2.1. Urbanisme / aménagement du territoire

Les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont importantes en matière d'adaptation aux changements climatiques en zone côtière. Il s'agit d'anticiper les évolutions à venir de la configuration du territoire y compris au regard de l'évolution de l'érosion et de la hausse du niveau de la mer. Les outils de planification en matière d'aménagement du territoire sont souvent présentés comme une occasion de développer un projet de territoire. Il est ainsi intéressant de se projeter dans l'avenir en tenant compte des prévisions en matière de changements climatiques. Une articulation est à trouver avec les instruments de planification des risques qui relèvent des services de l'État (voir ci-dessus). Si en terme de limitation de l'urbanisation les services de l'État pourraient être mieux placés car moins soumis à la pression locale, l'aménagement du territoire a un champ d'application plus large intégrant généralement les préoccupations environnementales, la poursuite d'un développement durable.

Dans le domaine de la planification urbanistique, les communes et leurs groupements compétents¹⁶⁹ sont notamment compétentes pour élaborer les plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Elles peuvent dans ces cadres favoriser la densification de l'habitat.

Le projet de Parc Naturel Régional du golfe du Morbihan prévoit dans ce sens une structuration multipolaire du territoire et de favoriser la multiplicité des modes de déplacement¹⁷⁰. Les plans de déplacements urbains et les documents d'urbanisme pourront contribuer à atteindre ces buts. Ils sont appuyés en cela par la Loi portant engagement national pour l'environnement qui prévoit d'intégrer

¹⁶⁸ Art. L. 111-1-1 3° al. du code de l'urbanisme pour les plans locaux d'urbanisme ; Art. L. 122-1-12 du code de l'urbanisme pour les Scot

¹⁶⁹ Un établissement public de coopération intercommunale compétent dans le cadre des PLU.

¹⁷⁰ Art. 23 Projet de PNR

la réduction des émissions de GES et la maîtrise de l'énergie au nombre des objectifs des documents d'urbanisme¹⁷¹.

En outre, le projet de PNR prévoit que le parc incite ses collectivités membres à anticiper l'évolution climatique dans leurs réflexions sur l'urbanisme et leurs projets d'aménagement¹⁷².

Région	<p>Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)</p> <p>Il fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional.</p> <p>Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.</p> <p>Il définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.</p> <p>Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. ;</p> <p>Il doit être compatible avec les schémas de services collectifs¹⁷³ et prend en compte les projets d'investissement de l'Etat, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région.</p> <p>Il intègre le schéma régional de transport¹⁷⁴.</p> <p>Il peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement, tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer¹⁷⁵.</p> <p>Les contrats de projets Etat/région (CPER)</p> <p>Ces CPER prévoient des grands projets correspondant aux enjeux prioritaires pour la région. Ils revêtent une envergure nationale et s'inscrivent dans les grandes orientations thématiques présentées dans la circulaire. Au nombre de ces orientations thématiques on trouve sous le titre "la dimension environnementale du développement durable" une thématique "lutte contre le changement climatique et adaptation à ses effets dans le cadre de plans territoriaux intégrant notamment la promotion des énergies et des matériaux renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique". Ensuite, la circulaire prévoit également, "au delà de ces grands projets qui constitueront le cœur de la future contractualisation" la mise en œuvre d'un volet territorial qui portera sur 6</p>
--------	--

¹⁷¹ Art. 14 Loi Grenelle II modifiant l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷² Art. 21.2 du projet de PNR.

¹⁷³ Art. 2 de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁷⁴ Art. 14-1 de la Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

¹⁷⁵ Art. 34 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat - Loi Defferre. L'article 4251-1 CGCT ouvre la possibilité de schémas interrégionaux dans les régions littorales.

	thématiques au nombre desquelles "stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique" ¹⁷⁶ . Dans le contrat de projet État/région pour la Bretagne, le point 3 du grand projet 6 vise à " maîtriser la consommation d'énergie et développer les énergies renouvelables dans le cadre d'un plan climat régional "
Département	L'avis du conseil général est requis lors de l'élaboration et de l'approbation du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire par la région.
Commune	Le projet d'agglomération détermine " les orientations que se fixe l'agglomération, en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme " action 21 " (...) et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations" ¹⁷⁷ . Le pays et de sa charte de développement le pays est un " territoire [qui] présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ". La charte de développement du pays est un " projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural " ¹⁷⁸ . Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Les communes peuvent élaborer et approuver de telles chartes " qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics " ¹⁷⁹ . La commune est compétente pour l'élaboration de documents d'urbanisme : les plans locaux d'urbanisme (PLU) ¹⁸⁰ prescrivant les règles d'affectation des sols ¹⁸¹ , les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ¹⁸² adopté au niveau

¹⁷⁶ Circulaire du premier ministre, n°51/37 SG du 6 mars 2006 " Préparation des contrats du projets Etat-Régions 2007-2013 Elaboration de la stratégie de l'Etat ".

Dantonel-Cor (N.) " Les collectivités territoriales et l'environnement " in Bonnard (M.) (coord.), Les collectivités territoriales, Paris : la documentation française, collection : les notices, 2009, 254p., pp. 131-138, p. 137.

¹⁷⁷ Art. 23 L. 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifié.

¹⁷⁸ Art. 22 L. 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifié

¹⁷⁹ Art. 5223-1 CGCT.

¹⁸⁰ "Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services.

Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. (...)

Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.(...)" Art. L.123-1 du code de l'urbanisme.

¹⁸¹ Faure, B. *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, collection Précis, 2009, 701p., p.518.

¹⁸² Le SCOT comprend un diagnostic préalable et un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) dont la mise en œuvre est assurée par la définition d'orientations générales et de grands équilibres.

Le diagnostic est " établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de

intercommunal par un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et les **cartes communales**¹⁸³.

Comme mentionné plus haut, la Loi Grenelle I intègre l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la lutte contre les changements climatiques au nombre des " principes généraux d'utilisation du sol "¹⁸⁴.

En outre, la Loi Grenelle II assoit la possibilité de lutter contre l'étalement urbain et de préserver les continuités écologiques dans les documents d'urbanisme. Elle ajoute à leurs objectifs l'amélioration des performances énergétiques ; la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelable. Notons que la prévention des risques naturels prévisibles figure également au nombre de leurs objectifs.

Notons également que le maire au nom de la commune est compétent pour délivrer les **permis de construire, d'aménager ou de démolir**¹⁸⁵. L'institution du **droit de préemption urbain** (DPU) est à l'initiative de la commune et peut s'exercer sur les zones urbaines ou à urbaniser du PLU. Initialement utilisé pour des raisons d'aménagement urbain, ses objectifs ont été étendus à la politique de lutte contre les nuisances et les risques, notamment dans certaines zones exposées à un risque naturel ou technologique dans le domaine de l'eau et des risques technologiques¹⁸⁶.

2.2.2.2. *tourisme*

Les changements climatiques vont entraîner certains bouleversements dans les habitudes touristiques notamment en fonction de l'évolution des températures estivales. Ces changements doivent être anticipés afin d'offrir une offre touristique adaptée et d'éviter les problèmes qui pourraient émaner de ces évolutions. Par exemple, une augmentation de la température en Bretagne durant l'été pourrait conduire à une plus forte fréquentation touristique. Les conséquences en termes notamment de disponibilité de la ressource en eau, d'adéquation des moyens de transports (voirie et offre de transport publics) doivent être intégrés à la réflexion.

l'habitat, de transports, d'équipements et de services "

Le PADD " fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ".

" Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés " et les " grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers " permettent la mise en œuvre du PADD.

En outre, " lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, [les SCOT] peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (...) " (Art. L. 122-1 du code de l'urbanisme).

¹⁸³ "Elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles" (Art. L.124-2 du code de l'urbanisme). Elles peuvent être élaborées dans les communes ne disposant pas de PLU et doivent être approuvées par le préfet (Art. L.124-1 et L.124-2 du code de l'urbanisme).

¹⁸⁴ Art. L. 110 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁵ Art. L.422-1 code de l'urbanisme. Sauf dans les communes n'ayant ni PLU, ni document d'urbanisme en tenant lieu et dans les communes dotées d'une carte communale quand le conseil municipal ne l'a pas décidé, dans c'est cas l'autorité compétente est le préfet ou le maire au nom de l'État (art. L. 422-1 du code de l'urbanisme).

¹⁸⁶ Art. L. 211-12 et L.515-16 du code de l'environnement ; Jacquot, H. et Priet, F., " Droit de l'urbanisme ", Paris : Précis Dalloz, 2008, 6^e édition, 978p., p. 481s.

Région	<ul style="list-style-type: none"> • Animation et coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme¹⁸⁷. • Définir les objectifs du développement touristique régional dans le cadre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, dont les modalités de mise en œuvre sur ce point sont déterminées par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs¹⁸⁸. Il est élaboré par le comité régional du tourisme¹⁸⁹ et approuvé par le conseil régional¹⁹⁰.
Département	<ul style="list-style-type: none"> • Compétence de déterminer les règles de procédure d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme¹⁹¹.
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'offices de tourisme par une commune ou un groupement de communes¹⁹². • Mise en place de camping municipaux.

2.2.2.3. Environnement

Les changements climatiques vont avoir un impact important sur l'environnement. La hausse des températures et la modification de la pluviométrie vont entraîner une évolution des écosystèmes, une adaptation de l'environnement. L'accompagnement de ces adaptations notamment par la mise en place de corridors écologiques, le suivi des évolutions, la réflexion sur la mise en place de mode de préservation adaptés sont au cœur de la protection de l'environnement aujourd'hui. Elles doivent être prise en compte par les collectivités territoriales dans leur compétences en la matière.

Région	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative de la création des parcs naturels régionaux (PNR)¹⁹³; • Définition des orientations fondamentales de la politique de l'environnement dans le SRADT (voir supra); • Classement et déclassement des sites en réserves naturelles régionales¹⁹⁴; • Possibilité de s'associer à la conduite de l'inventaire du patrimoine naturel et de réaliser des inventaires locaux¹⁹⁵; • Définir un Agenda 21 local (projet territorial de développement durable)¹⁹⁶. • Le Schéma régional de cohérence écologique est défini dans la Loi Grenelle II. C'est un document-cadre qui vise la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Il est "élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional "trames verte et bleue" créé dans chaque région. Ce comité comprend l'ensemble des départements de la région ainsi que des représentants des groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme, des communes concernées,
--------	---

¹⁸⁷ Aubay, J.B., Auby, J.F. et Noguellou, R., "Droit des collectivités locales", Paris, PUF, collection: thémis droit, 2008, 379p., p. 254.

¹⁸⁸ Voir art. L.131-7 du code du tourisme.

¹⁸⁹ Art. L.131-3 et L.131-4 du code du tourisme.

¹⁹⁰ Art. L.131-7 du code du tourisme.

¹⁹¹ Aubay, J.B., Auby, J.F. et Noguellou, R., "Droit des collectivités locales", op.cit., p. 254.

¹⁹² Art. L.133-1, L.133-2 et L.134-4 du code du tourisme.

¹⁹³ Art. 333-1s. Code de l'environnement

¹⁹⁴ Art. L. 332-3 du code de l'environnement

¹⁹⁵ Art. L.411-5 du code de l'environnement introduit par l'art. 109 de la Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité JORF du 28 février 2002 page 3808.

¹⁹⁶ Art. L. 110-1 et L. 229-6 du code de l'environnement, la Loi Grenelle II intégrant dans les dispositions législatives les agendas 21 locaux.

	<p>des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des associations de protection de l'environnement agréées concernées et des partenaires socioprofessionnels intéressés. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par Décret".¹⁹⁷ Le projet de schéma régional de cohérence écologique fait l'objet d'une consultation des collectivités locales concernées et d'une enquête publique. Puis, il est soumis à délibération du conseil régional et adopté par arrêté du représentant de l'Etat dans la région¹⁹⁸. "Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme"¹⁹⁹. De même que pour les plan climat-énergie territoriaux, l'impact de ces schémas reste limité car les documents d'urbanisme doivent seulement les prendre en compte et non pas leur être compatible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (voir supra). <p>Exemples :</p> <p>La région Bretagne a développé un Agenda 21 local.</p> <p>Le point III.2.3 vise à : " Décliner en Bretagne la réflexion prospective sur la biodiversité, le changement climatique et les nécessaires adaptations via le Centre de Ressource sur le Développement durable (CRDD).</p> <p>Stratégies d'adaptation</p> <p>Anticiper les effets du changement climatique (identification des zones à risque et scenarii, érosion, submersion, invasion des eaux douces).</p> <p>* Mener une étude sur les causes anthropiques (urbanisation et infiltration d'eau en résultant, creusement des sentiers de randonnée littoraux...) de la fragilité physique de certains secteurs littoraux, se traduisant par une cartographie des zones à risque et des préconisations.</p> <p>* Préparer les mesures d'adaptation contre les submersion marines pour les zones urbanisées situées au niveau des plus hautes marées, qu'elles soient protégées ou non: retrait stratégique, nouvelles défenses, sensibilisation des acteurs publics (servitudes...) et privés".</p> <p>Le projet de charte du PNR Golfe du Morbihan :</p> <p>Le projet détaille la manière dont le PNR se propose de contribuer à l'adaptation aux changements climatiques (voir infra).</p>
Département	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration et mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels. Outils : la taxe départementale des espaces naturels sensibles, un droit de préemption spécial exercé sur des zones préalablement délimitées²⁰⁰;

¹⁹⁷ Art. L. 371-3 du code de l'environnement.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Art. L. et R. 142 du code de l'urbanisme ; Becet, J-M., " Le droit de l'urbanisme littoral ", Rennes : Presses

	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un plan départemental des itinéraires de promenades de randonnées (après avis des communes intéressées)²⁰¹ et un plan pour les itinéraires de randonnées motorisées dont la création et l'entretien sont à sa charge²⁰²; • Définir un Agenda 21 local (projet territorial de développement durable)²⁰³.
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Assainissement des eaux usées. Dans ce cadre les communes doivent établir un schéma d'assainissement collectif, avant la fin de l'année 2013²⁰⁴; • Intervention du maire dans le cadre de ces pouvoirs de police générale (pollution)²⁰⁵; • L'intégration d'objectifs environnementaux dans les documents d'urbanisme comme la préservation et restauration des continuités écologiques par exemple (voir supra); • Définir un Agenda 21 local (projet territorial de développement durable)²⁰⁶.

2.2.2.4. Aide économique

Au travers de leur aide aux entreprises²⁰⁷, les collectivités locales ont la possibilité d'orienter les investissements et évolutions des entreprises dans le sens d'une plus grande adaptation aux impacts attendus des changements climatiques.

Région	<ul style="list-style-type: none"> • Le développement économique est le principal domaine d'action de la région. Elle "coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités et de leurs groupements"²⁰⁸; • Aides aux entreprises : prestation de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts, avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. La Loi confie au seul conseil régional le soin de définir leur régime et d'en décider l'octroi²⁰⁹. Les autres collectivités peuvent participer au financement ou mettre en œuvre leur propre projet ou régime d'aide avec l'accord de la région²¹⁰. Le conseil d'État a jugé plusieurs fois illicite les aides directes
--------	--

Universitaires de Rennes, collection Didact droit, 2002, 254p., p. 95 ; Dantonel-Cor, N., " Les collectivités territoriales et l'environnement ", in Bonnard, Maryvonne (coord.) " Les collectivités territoriales ", Paris : La documentation française, collection notices, 2002, 254p., p. 132.

²⁰¹ Art. L. 361-1 du code de l'environnement.

²⁰² Dantonel-Cor, N., " Les collectivités territoriales et l'environnement ", *op.cit.*, p. 132.

²⁰³ Art. L. 110-1 et L. 229-6 du code de l'environnement, la Loi Grenelle II intégrant dans les dispositions législatives les agendas 21 locaux.

²⁰⁴ Art. L. 2224-8 CGCT.

²⁰⁵ Art. L. 2212-1 et suivants CGCT et spécialement l'art. 2212-2 5° incluant au titre de la police municipale " Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; "

²⁰⁶ Art. L. 110-1 et L. 229-6 du code de l'environnement, la Loi Grenelle II intégrant dans les dispositions législatives les agendas 21 locaux.

²⁰⁷ Dispositions codifiées aux articles L.1511-1 s CGCT.

²⁰⁸ L 13 août 2004 art. 1511-1 CGCT

²⁰⁹ Art. 1511-2 CGCT

²¹⁰ Tulard, M-J., " Les compétences de la région ", in Bonnard, Maryvonne (coord.) " Les collectivités territoriales ", *op.cit.*, pp. 99-109, p. 102

	<p>accordées par des collectivités (commune ou département) qui ne venait pas en complément d'une aide régionale²¹¹;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participer au capital de sociétés²¹², procéder à une garantie d'emprunt ou un cautionnement²¹³; • Définition du régime des aides économiques aux entreprises et décision de leur octroi. Il appartient également à la région d'établir un rapport relatif aux aides et régime d'aide mis en œuvre au cours de l'année civile par les collectivités territoriales et leur groupement²¹⁴. • Elaborer un schéma régional de développement économique (SRDE), après concertation avec les départements, les communes et leurs groupements, à titre expérimental et pour cinq ans, afin de coordonner les actions de développement économique, promouvoir un développement économique équilibré de la région et développer l'attractivité de son territoire. Toutes les régions ont adopté ce schéma. • Attribuer des aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine²¹⁵. • Pas de compétence particulière en matière de politiques industrielles. Cependant, certaines régions ont mis en place des services de soutien technique ou des mécanismes d'aides à différents type d'activités industrielles. • Organiser une concertation avec les exécutifs des collectivités et groupements de la région, en cas d'atteinte à l'équilibre économique de toute ou partie de la région (initiative du président du conseil régional)²¹⁶.
Département	<ul style="list-style-type: none"> • Participer au financement des aides aux entreprises définies par le conseil régional, dans le cadre d'une convention passée avec la région. • Mettre en œuvre son propre régime d'aides, avec l'accord de la région. • Aides à l'immobilier d'entreprise²¹⁷. • Une convention peut être conclue entre l'Etat et une collectivité autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux article L.1511-2 et L.1511-3 CGCT. • L'établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural²¹⁸.
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Participer au financement des actions régionales sur conventionnement avec la région²¹⁹ • Entreprendre des actions dans le cadre de conventions conclues avec l'État²²⁰ • Entreprendre des actions propres avec l'accord de la région²²¹.

²¹¹ CE 6 juin 1986 dep. De la côte d'or; CE 1^o octobre 1993, Vitrolles ; Demazière, C., " Le développement économique local ", *in* Bonnard, Maryvonne (coord.) " Les collectivités territoriales ", *op. cit.*, pp. 143-150, p. 145.

²¹² Art. L.4253-3 CGCT.

²¹³ Art. L.4253-1 CGCT.

²¹⁴ Art. 1511-1s CGCT

²¹⁵ L. 83-663, 22 juillet 1983, art. 11

²¹⁶ Tulard, M-J., " Les compétences de la région ", *op. cit.*, p. 101.

²¹⁷ Art. 1511-3 CGCT.

²¹⁸ Art. L.3232-1 CGCT.

²¹⁹ Art. L. 1511-2 CGCT et L.1511-3 CGCT.

²²⁰ Art. 1511-5 CGCT.

²²¹ Art. 1511-2 CGCT.

	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer avec d'autres une charte intercommunale de développement et d'aménagement²²². • En milieu rural, la commune peut : <ul style="list-style-type: none"> • adopter un programme d'aide à l'équipement rural ; • conduire toute action pour le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants.
--	---

2.2.2.5. Transports et réseaux : équipement

La question de l'équipement et spécialement les transports doivent tenir compte des évolutions à venir sur les changements climatiques. Quels impacts sur ces infrastructures pourrait avoir une hausse des températures? Quel impact de la hausse du niveau de la mer et de l'érosion sur ces réseaux, et sur les ports maritimes et fluviaux? Quelle évolution des besoins à venir si une forte taxe carbone était instaurée?

Région	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer le “Schéma régional des infrastructures et des transports” qui coordonne les transports de voyageurs et de marchandises. C'est le volet transport (voyageurs et marchandises) du SRADT. Il s'agit d'assurer la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et leur fonctionnalité dans une approche multimodale, et de définir les priorité d'action pour les infrastructures routières²²³. • Organiser des services de transport routier non urbain des personnes et, depuis le 1er janvier 2002, la région est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région²²⁴. • Elaborer le schéma régional de transport de voyageurs qui, avec le schéma départemental détermine les mécanismes d'aide aux transports de personnes. • Créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce²²⁵ et aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui lui ont été transférés en application de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales²²⁶.
Département	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer le schéma départemental de transport de voyageurs qui avec le schéma régional déterminent les mécanismes d'aide aux transports de personnes. • Dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale et, depuis la Loi du 13 août 2004, d'une partie²²⁷ des routes nationales (construction, aménagement, entretien et exploitation des infrastructures). • Organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires (responsabilité, organisation et fonctionnement des transports scolaires), hors du périmètre de transport urbain²²⁸.

²²² Becet, J-M., " Le droit de l'urbanisme littoral ", *op. cit.*, p. 95.

²²³ Art. 17 de la Loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545 ; Tulard, M-J., " Les compétences de la région " *op. cit.*, p. 104.

²²⁴ Art. 124 Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

²²⁵ Art. 601-1 du code des ports maritimes.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Les deux tiers.

²²⁸ Art. 29 L.82-1153, 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (Loi LOTI).

	<ul style="list-style-type: none"> • Création, l'équipement et la gestion des ports maritimes de pêche. Les ports départementaux existant peuvent, sur demande du département et après accord du conseil général, être transférés à la région et le département peut, à la demande d'une commune ou d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance²²⁹. Des conventions de transfert aux collectivités de ports maritimes non autonome relevant de l'État ont été prévues. Des conventions de transfert de 19 ports d'intérêt national ont été signées en 2007. Quatre concernent les départements : le Finistère pour le port de Concarneau, la Charente Maritime pour le port de pêche de la Rochelle, les Alpes maritimes pour les port de Nice et le Var pour le port de Toulon²³⁰. • Création et l'exploitation des infrastructures de transport ferrés ou guides non urbains sous réserve des missions confiées à l'établissement public "réseau ferré de France"²³¹. • Organisation des transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles²³². • Aménagement, l'entretien et l'exploitation les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables qui lui sont transférés à sa demande²³³.
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Plans de déplacement urbain • Transports urbains²³⁴ • Ports maritimes : " Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance. Elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports de commerce et de pêche qui leur ont été transférés "²³⁵. • Desserte des îles dans les cas où l'île desservie appartient à une commune continentale (sinon compétence du département)²³⁶. • Voirie : voies communales²³⁷ et chemins ruraux²³⁸ (classement, entretien). • Créer, aménager et exploiter des ports intérieurs. • Service de l'assainissement²³⁹ et distribution de l'eau²⁴⁰ • Distribution d'électricité, maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité²⁴¹. • Distribution de gaz²⁴².

²²⁹ Becet, J-M., " Le droit de l'urbanisme littoral ", *op. cit.*, p. 95.

²³⁰ Becet, J-M., " Le droit de l'urbanisme littoral ", *op. cit.*, p. 96.

²³¹ Art. 33 de la Loi du 13 août 2004.

²³² Art. 48-1 Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite LOTI.

²³³ Art. 26 L. 2 février 1995.

²³⁴ L. n° 82-1153, 30 déc. 1982, d'orientation des transports intérieurs, "LOTI" : Journal Officiel 31 Décembre 1982. – D. n° 85-891, 16 août 1985 : Journal Officiel 23 Aout 1985.

²³⁵ Art. 601-1 du code des ports maritimes ; Becet, J-M., *Le droit de l'urbanisme littoral*, *op. cit.*, p. 80.

²³⁶ Art. 48-1 Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite LOTI.

²³⁷ Art. 141-1 du code de la voirie routière.

²³⁸ Art. 161-1 du code de la voirie routière.

²³⁹ Art. L.2224-8 CGCT.

²⁴⁰ Art. 2224-7-1 CGCT.

²⁴¹ Art. L. 224-31 à L. 2224-35 CGCT, issus de L. n° 2000-108, 10 févr. 2000.

²⁴² Art. L. 2224-31 CGCT.

Des précisions sur le transfert de ports maritimes, aérodromes civils, voies navigables et ports intérieurs sont disponibles en annexe I.

2.2.2.6. Logement et bâtiment

Les changements climatiques impliqueront une évolution des bâtiments, une meilleure isolation pour permettre ce que l'on appelle le confort d'été tout en évitant de recourir aux climatisations. Parallèlement, ces mesures concourront également à une baisse de la consommation en CO2 et c'est souvent sous cet angle qu'elles sont présentées.

Dans le domaine de la maîtrise de la consommation énergétique, les collectivités locales ont la charge de la construction et de l'entretien de nombreux bâtiments pour lesquels elles peuvent utiliser les normes techniques dans le cadre de démarches dites " qualité " comme la norme de construction haute qualité environnementale (HQE) et la certification EMAS (*environmental management system*)²⁴³ ou ISO 14 001. Depuis 2004, le code des marchés publics permet l'usage de critères environnementaux dans la passation des marchés publics²⁴⁴.

Le projet de PNR prévoit que "les Communautés au sein du Syndicat mixte du Parc s'engagent à jouer un rôle d'exemplarité incitant à de nouvelles pratiques et de nouveaux comportements. Le Parc apporte son concours aux collectivités du territoire dans des choix d'investissements visant la neutralité Carbone"²⁴⁵. Il mentionne la "prise en compte globale de la Haute Qualité Environnementale dans les bâtiments neufs et existants"²⁴⁶.

S'il en fait la demande, toute collectivité territoriale ou groupement, se voit transférer la propriété de monuments classés ou inscrits, et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux et figurant sur une liste établie par Décret en Conseil d'État.

La Loi Grenelle II a largement pris en compte la question de la performance énergétique dans les bâtiments neufs comme en matière de rénovation, un chapitre entier de la Loi y est consacré. Une attention particulière doit être apportée à la création **d'une obligation de réaliser des travaux dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public d'ici 2020**²⁴⁷.

Dantanel-Cor, N., Droit des collectivités territoriales, Rosny sous bois, Bréal collection : lexifac droit, 3^e édition, 2007, 288p., p. 248.

²⁴³ Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) JOCE L 114 du 24.4.2001, p. 1–29.

²⁴⁴ Article 5 I al. 1 du code des marchés publics (édition 2006) " La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable (...) ".
Inserguet-Brisset V. et Inserguet J.F " Les approches volontaires et les collectivités locales " pp. 293-308 in Hervé-Fournereau N. (Dir.), 2008, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection l'univers des normes, 326p.

²⁴⁵ Article 21.1.1 du projet de PNR.

²⁴⁶ Article 21.1.2 du projet de PNR.

²⁴⁷ Article L.111-10-3 du code de la construction et de l'habitat: "Des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1er janvier 2012.

Un Décret en Conseil d'Etat détermine la nature et les modalités de cette obligation de travaux, notamment les caractéristiques thermiques ou la performance énergétique à respecter, en tenant compte de l'état initial et de la destination du bâtiment, de contraintes techniques exceptionnelles, de l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite ou de nécessités liées à la conservation du patrimoine historique. Il précise également les conditions et les modalités selon lesquelles le constat du respect de l'obligation de travaux est établi et publié en annexe aux contrats de vente et de location."

Région	<ul style="list-style-type: none"> • La construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes. Depuis la Loi du 13 août 2004, la région peut devenir propriétaire de ces locaux, soit de façon automatique pour ceux dont elle a assuré la construction ou la reconstruction, soit avec l'accord des communes, groupements de communes, ou départements qui en étaient les précédents propriétaires. • Possibilité d'engager une expérimentation, au maximum un an après l'entrée en vigueur de la Loi 2004 et pour quatre ans, concernant la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit, n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. • Possibilité d'engager un programme d'aide destiné à améliorer la qualité de l'habitat des quartiers et des logements existants, à réaliser des économies d'énergies et à favoriser l'utilisation des énergies renouvelables²⁴⁸.
Département	<ul style="list-style-type: none"> • En matière d'aide au logement, la Loi du 13 août 2004 a créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement, financé par le département. • La construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges²⁴⁹. Depuis la Loi du 13 août 2004, le département s'est vu transférer : la propriété du patrimoine immobilier des collèges, de façon automatique lorsqu'ils étaient propriété de l'État, après accord des communes ou des groupements de communes lorsque ceux-ci en étaient propriétaires²⁵⁰. • Plan départemental pour les logements des personnes défavorisées. La Loi Grenelle II précise qu'il comprend des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique²⁵¹. • la Loi du 13 août 2004 a permis au département, comme à la région, d'engager une expérimentation, au maximum un an après l'entrée en vigueur de la Loi et pour quatre ans, concernant la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit, n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. • La Loi du 13 août 2004 prévoit que le préfet peut, tout en conservant le contrôle du dispositif, déléguer tout ou partie du contingent étatique de réservation de logements sociaux, dans le respect du plan départemental pour les logements des personnes défavorisées²⁵². La Loi crée également une procédure de délégation aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de la compétence d'aide publique à la pierre²⁵³ qui prend la forme d'une convention d'une durée de six ans.²⁵⁴

²⁴⁸ Art. 76 à 80 de la Loi Defferre (Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) ; Tulard, M.-J., " Les compétences de la région ", *op. cit.*, p. 107).

²⁴⁹ Art L.213-2 al. 2 code de l'éducation.

²⁵⁰ Art. 79 ; Becet, J.M., " les compétences du département ", *in* Bonnard (M.) (coord.), Les collectivités territoriales, *op.cit.*, pp. 91-97, p. 94.

²⁵¹ Art. 11 de la Loi Grenelle II modifiant l'article 2 de la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

²⁵² Aubay, J.B., Auby, J.F. et Noguellou, R., " Droit des collectivités locales ", *op. cit.*, p. 250 ; D. n°2005-212 du 2 mars 2005.

²⁵³ Art. L.301-3s code de la construction et de l'habitation.

²⁵⁴ Aubay, J.B., Auby, J.F. et Noguellou, R., " Droit des collectivités locales ", *op. cit.*, p. 250.

	<ul style="list-style-type: none"> • Les crédits pour la conservation du patrimoine rural non protégé sont transférés aux départements²⁵⁵. • Création et la gestion des bibliothèques départementales de prêts, archives départementales et musées, dans le cadre de leur compétence culturelle²⁵⁶.
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de définir un programme local de l'habitat définissant les principes et objectifs d'une politique visant notamment à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à <i>favoriser le renouvellement urbain</i> et la mixité sociale. Ces objectifs et principes tiennent compte notamment de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain²⁵⁷. • Logement social "Les communes et leurs groupements "doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers"²⁵⁸. Les communes peuvent mener des actions en cette matière par le biais d'offices publics d'habitations à loyer modéré et d'offices publics d'aménagement et de construction. <ul style="list-style-type: none"> ○ Délégation des aides à la pierre : sous certaines conditions, sont permises des délégations au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements, en matière d'aide à la pierre, en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements locatifs sociaux ainsi que de celle en faveur de la rénovation de l'habitat privé²⁵⁹; ○ Lotissement communal ; les zones d'aménagement concertées. ○ Possibilité de gérer les contingents préfectoraux de logements sociaux"²⁶⁰; ○ Possibilité de prendre en charge le logement étudiant²⁶¹. • A titre expérimental et pour une durée de 4 ans, la commune peut sur demande exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat (si elle dispose d'un service communal d'hygiène et de santé)²⁶² • Ecoles élémentaires et maternelles. La commune décide de leur création et de leur implantation avec la charge d'en assurer construction, l'entretien et le fonctionnement²⁶³.

²⁵⁵ Loi 27 février 2002, " les départements reçoivent des crédits de d'État – plutôt faibles – affectés à la conservation du patrimoine rural non protégé, c'est à dire des bâtiments ni classés, ni inscrits, mais caractéristiques de l'identité locale "

Faure, B., "Droit des collectivités territoriales", Paris: Dalloz, collection précis droit public, 4^e édition, 2009, 701p., p. 527.

²⁵⁶ Faure, B., "Droit des collectivités territoriales", *op. cit.*, p. 527.

²⁵⁷ Art. L.302-1 du code de la construction et de l'habitat ; Ferstenbert, J. & al., " Droit des collectivités territoriales ", Paris : Dalloz, 2009, collection hypercours, 756p., p. 482s.

²⁵⁸ Art. L. 2254-1 CGCT.

²⁵⁹ Art. 61 Loi 13 août 2004, modifiant l'article L. 301-3 du Code de la construction et de l'habitation

²⁶⁰ Art. L. 441-1 CCH, Dantonel-Cor, N., Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*

²⁶¹ Art. 66 de la Loi du 13 août 2004 " construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants " codifié Art. 822-1 du code de l'éducation.

²⁶² Art. 74 L. 13 août 2004.

²⁶³ A titre expérimental peut être créé un Établissement public d'enseignement primaire entre plusieurs communes (art. 86 L. 13 août 2004).

- Initiative d'éco-quartiers de logement à basse consommation²⁶⁴
- La Loi 13 août 2004 prévoit le transfert aux communes ou autres collectivités qui en font la demande de la propriété de certains immeubles classés.
- Possibilité de prendre en charge de nombreuses activités d'ordre culturelles et sportives (bibliothèques, gymnases, théâtre...) et avoir la charge de leurs bâtiments.

2.2.2.7. La clause de compétence générale

Si de nombreuses Lois attribuent des compétences définies à tel ou tel niveau (région, département, commune), une autre disposition législative, la clause générale de compétence, permet aux collectivités de se saisir de sujets pour lesquelles elles ne bénéficient pas de compétence d'attribution : "chaque collectivité locale a vocation générale à intervenir pour satisfaire un intérêt public local et répondre aux besoins collectifs des habitants sous réserve que le règlement de ces questions d'intérêt public n'ait pas été dévolu par la Loi à l'État ou à d'autres personnes publiques"²⁶⁵. Cette clause complète la capacité d'action des collectivités spécialement dans le cadre de domaines nouveaux comme les changements climatiques. Elle permet le développement de leur esprit d'initiative. On peut mentionner à titre d'exemple la charte des espaces côtiers bretons.

La charte des espaces côtiers bretons

Au nombre des sept grands enjeux identifiés dans la charte, les changements climatiques figurent en 6^o position (sans toutefois qu'un ordre de priorité ne soit affiché). L'enjeux est décrit comme suit :

"Anticiper et s'adapter aux effets du changement climatique sur la zone côtière. Le littoral accueille une grande partie de la population et des activités économiques de la Bretagne. Sans relâcher les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il est nécessaire de prévoir et d'anticiper les conséquences du changement climatique sur nos côtes. Il s'agit donc de mieux évaluer les risques, les conséquences économiques, écologiques mais aussi sociales, et d'envisager des mesures d'adaptation."

Contrairement aux exemples de plans climats territoriaux, ici l'adaptation est conçue comme de première importance. Pourtant, alors que chacun des autres enjeux sont transcrits dans au moins un chantier phare, ce n'est pas le cas pour les changements climatiques :

Enjeux	Chantiers phare
1. Valoriser pleinement les atouts maritimes de la Bretagne en développant une économie diversifiée et ancrée dans l'innovation et le développement durable.	1. Renforcer l'ambition maritime des Bretons
	2. Inscrire les activités maritimes et côtières dans une logique de développement durable.
	3. Promouvoir des activités touristiques et nautiques durables.
2. Maîtriser l'urbanisation et favoriser la diversité sociale sur le littoral.	4. Maîtriser l'urbanisation et promouvoir de nouvelles formes d'urbanisation, d'architecture et de circulation sur le littoral.
3. Préserver le patrimoine naturel et maintenir le potentiel écologique des espaces côtiers bretons.	5. Améliorer la préservation et la valorisation du patrimoine naturel de la zone côtière.

²⁶⁴ Dantanel-Cor, N., " Les collectivités territoriales et l'environnement ", *op. cit.*, p. 133

²⁶⁵ Articles L. 1111-2, L. 2121-29, L. 3211-21, L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales. Voir également Conseil d'État 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, AJDA 2002, p. 42.

Inserguet-Brisset V. et Inserguet J.F " Les approches volontaires et les collectivités locales " *op. cit.*

	6. Garantir la qualité des paysages côtiers.
4. Restaurer la qualité des masses d'eau côtières et réduire les pollutions sur le littoral.	7. Accélérer la restauration de la qualité des masses d'eau côtières.
	8. Améliorer la sauvegarde de la vie humaine et la gestion des risques environnementaux en zone côtière.
5. Préserver et valoriser le patrimoine culturel maritime.	9. Garantir la préservation et la valorisation du patrimoine culturel maritime.
7. Préserver le potentiel social, écologique et économique des îles bretonnes.	10. Mettre en œuvre une stratégie de développement durable des îles bretonnes.
6. Anticiper et s'adapter aux effets du changement climatique sur la zone côtière.	

Ceci est d'autant plus étonnant que le rapport de la charte insiste sur l'importance de cet enjeu spécialement pour la Bretagne et donne des pistes d'action assez précises pour les mesures d'adaptation à mettre en œuvre.

Mais il semble que si l'enjeu des changements climatiques était identifié, aucun chantier venant le matérialiser n'est ressorti des discussions dans le cadre de la concertation. Ces discussions se sont tenues à l'automne 2007, juste avant que le sujet des changements climatiques ne commence à prendre une grande ampleur en France (voir infra)²⁶⁶.

Les changements climatiques sont seulement évoqués dans le cadre du chantier phare "5. Améliorer la préservation et la valorisation du patrimoine naturel de la zone côtière." : "Lancer une réflexion sur les effets du changement climatique et les mesures à prendre sur la zone côtière bretonne ;" au sens d'une liste de dix autres éléments.

De manière largement plus fournie, le rapport de la charte développe la question soulevée par l'enjeu que constituent les changements climatiques:

Les effets à prévoir et en cours sont les suivants: "Les zones côtières sont particulièrement exposées. Les phénomènes naturels auxquels elles sont déjà confrontées (érosion des côtes, intrusion d'eau de mer dans les nappes d'eau douce, submersions et inondations) vont s'amplifier du fait de l'élévation du niveau de la mer et de l'augmentation de la fréquence et de la puissance des phénomènes météorologiques extrêmes (tempêtes, fortes précipitations, sécheresses et canicules, etc.). Le réchauffement climatique se traduit également par une hausse de la température de surface de la mer, des modifications physico-chimiques de l'eau de mer (salinité et acidité), du régime des vagues et de la circulation des courants marins. [encadré : "Au moins 20% des côtes bretonnes s'érodent et environ 65% des côtes menacées ont une grande valeur patrimoniale (Programme EROCOVUL, Erosion et vulnérabilité du trait de côte en Bretagne, 2001-2004)"]

La Bretagne n'échappera pas à ces conséquences. L'élévation du niveau de la mer va entraîner la dégradation et la disparition de certains littoraux. Compte tenu de la présence sur le littoral d'une grande partie de la population bretonne (40% de la population bretonne habite sur le littoral, dont 18% dans des zones touchées plus ou moins directement par l'érosion côtière), d'équipements essentiels pour l'économie régionale (la plupart des zones économiques se situent sur le littoral, ainsi que les principaux pôles urbains), et d'un patrimoine culturel d'une grande richesse, les conséquences pour notre société risquent d'être importantes. L'augmentation de la température et le changement physico-chimique de l'eau de mer se traduiront par un changement dans la composition des espèces: certaines disparaîtront, d'autres apparaîtront. Les activités maritimes, notamment la

²⁶⁶ Entretien avec Stéphane Pennanguer chargé de mission de la Région Bretagne en charge de la charte des espaces côtiers bretons.

pêche, la conchyliculture mais aussi le tourisme, seront les plus touchées. [encadré : Les secteurs soumis à une forte érosion côtière sont à 20% des zones artificialisées (principalement urbaines) dans le Morbihan, 28% dans le Finistère et plus de 35% dans les Côtes d'Armor. (Ifen, dossier n°7, 2007).]

Et les mesures à envisager pour l'adaptation sont précisées :

Des recherches pour "(...) mieux maîtriser les causes et de connaître les effets du changement climatique, et d'identifier les zones les plus menacées. Il importe également d'en évaluer les conséquences sur les zones d'habitation, sur l'économie régionale ou encore sur la biodiversité marine et côtière. (...) Un programme de suivi et des outils pour orienter les décisions publiques devront être mis en œuvre, ainsi que des programmes de lutte et de gestion des catastrophes."

L'intégration des changements climatiques dans les politiques d'aménagement du littoral y compris sous l'angle de la sécurité "De nouvelles politiques d'aménagement du littoral, adaptées, devront être amorcées. La principale difficulté porte sur les zones à risque dans lesquelles des populations se sont installées ou sont susceptibles de s'installer, du fait de la pression immobilière due à l'attrait résidentiel, touristique et économique du littoral. La possibilité d'opérer un recul stratégique ou de soustraire certaines parties du bord de mer à l'urbanisation et aux aménagements devra être envisagée. Le problème de la sécurité devra également être appréhendé et considéré dans l'ensemble des outils de planification, notamment par le biais des Plans de prévention des risques. Des actions stratégiques sur le changement climatique devront être menées afin de mobiliser les collectivités territoriales pour développer des moyens de réponse et prendre en compte les servitudes d'intérêt public dans leurs choix d'aménagement".

Le choix des mesures qui seront adoptées par les collectivités va s'orienter en fonction des enjeux qu'elles auront identifiés pour leur territoire. Il convient cependant de noter que cette clause de compétence générale est mise en cause depuis de nombreuses années comme source de flou juridique dans la distribution des compétences entre les collectivités locales. Le projet de Loi sur la réforme des collectivités territoriales actuellement en cours de discussion pourrait conduire à sa suppression pour la région et le département. Mais le sénat s'y est vivement opposé, supprimant cette disposition du projet de Loi. L'issue des discussions sur cette disposition reste aujourd'hui incertaine.

Après avoir décortiqué les compétences mobilisables par l'Etat et les collectivités locales aux fins d'adaptation aux changements climatiques, il convient de constater qu'une gestion intégrée de cette question est nécessaire. En effet, l'adaptation aux changements climatiques impose de repenser nombre de politiques publiques en fonction de ses conséquences possibles. Il apparaît alors clairement qu'il y a là un véritable défi pour la GIZC. Cette dernière doit pouvoir faire preuve d'adaptation. L'un de ses principes fondateurs, tel que définis par la recommandation européenne en la matière est en effet la "gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances (...) "²⁶⁷. La GIZC peut-elle intégrer la nouvelle problématique constituée par les changements climatiques? La pratique montre que cette intégration est en marche, nous analyserons maintenant la manière dont elle se construit.

²⁶⁷ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (2002/413/CE), Journal officiel n° L 148 du 06/06/2002 p. 0024 – 0027.

2.3. Construire une gestion intégrée de la zone côtière intégrant les changements climatiques

Enjeu global par excellence, les changements climatiques ne sont entrés dans la sphère de préoccupation des collectivités locales que récemment. Les retours d'expériences de collectivités pionnières ont favorisé la prise en compte de la question climatique dans les politiques publiques locales par le développement de savoir-faire. Les expérimentations ont été compilées, analysées et imitées. Ce travail de fond a permis aux collectivités locales de s'approprier le sujet installant un terrain favorable au déclenchement de l'action qui a été renforcé par la forte mise en lumière des changements climatiques durant l'année 2007²⁶⁸.

2.3.1. Les expériences locales pilotes : le développement des savoir-faire

Au début des années 2000, quelques initiatives pilotes apparaissent au niveau local. Elles visent à démontrer la capacité d'action des collectivités territoriales sur les changements climatiques. La Commission Européenne a favorisé de telles démarches, notamment par le financement des projets de démonstration *Life-environnement*. Dans ce cadre, le programme " privilège " (projet d'initiative des villes pour la réduction des émissions de GES), qui a débuté en 2002, a fait de Chalon-sur-Saône une ville pilote du changement climatique. L'objectif était de démontrer qu'il était possible de réduire des émissions de GES plus rapidement que ne le commande le protocole de Kyoto. Cette initiative permettait, par l'exemple, d'une part de montrer que ce n'était pas une question réservée au niveau national et international, d'autre part d'apporter une représentation concrète des actions à conduire au niveau local²⁶⁹.

Ces démarches commencent à se multiplier à partir de 2005, à la suite du premier plan climat national²⁷⁰. Adopté en 2004, ce plan implique les collectivités locales, encourageant leur esprit d'initiative au travers de plans climats territoriaux.

Des réseaux s'ouvrent à la question climatique ou se constituent autour d'elle à l'initiative d'association comme RAC France (Réseau Action Climat France)²⁷¹, des collectivités elle-même avec Énergie-cité²⁷² ou le réseau RARE (réseau d'agences régionales à l'énergie et l'environnement) mis en place par les conseil régionaux²⁷³, de l'État et d'organismes publics nationaux avec les ateliers " climat et territoire "²⁷⁴, les actions de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) ou le club ViTeCC (villes, territoires et changements climatiques)²⁷⁵.

Ils diffusent des informations méthodologiques, des " bonnes pratiques " et des retours d'expériences. Dans le même sens, lorsque la MIES (Mission Interministérielle de l'Effet de Serre) publie son premier recueil d'expériences des plans climats territoriaux en décembre 2007, elle en

²⁶⁸ Cette partie est largement reprise de l'article suivant : Queffelec, B., L'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques locales : Le cas du golfe du Morbihan, Paru dans Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6 | 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://vertigo.revues.org/9015>.

²⁶⁹ Voir <http://www.programme-privileges.org/>

²⁷⁰ Voir MIES, 2007, "Plans Climats Territoriaux: des territoires en action - 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique - 1er recueil d'expériences", 67p.

Précédemment, un programme national de lutte contre le changement climatique avait été adopté en 2000. Il se préoccupait déjà de " l'ancrage territorial (...) de la lutte contre l'effet de serre " dont l'instrument principal résidait dans l'intégration de cette question dans les contrats de plan État-Région (voir également la Circulaire du 27 août 1999 de Madame la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux Préfets de Région relative à la préparation des futurs contrats de plan État-Régions et à la prise en compte de l'effet de serre).

²⁷¹ Voir <http://www.rac-f.org/>

²⁷² Voir <http://www.energie-cites.eu/>

²⁷³ Voir <http://www.rare.asso.fr/index.htm>

²⁷⁴ Prévus par le plan climat.

²⁷⁵ La Mission climat de la Caisse des Dépôts, centre d'expertise sur l'économie du changement climatique, l'Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), division de Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement et de l'Aménagement du Territoire en charge des questions liées à l'adaptation au changement climatique et Météo France se sont associés pour lancer ce réseau. Voir <http://www.aprec.net/vitecc.php>

choisi 21, espérant favoriser des initiatives similaires²⁷⁶.

Ces capitalisations d'expériences permettent la diffusion d'un savoir-faire au sens d'un " ensemble de connaissances, expériences et techniques accumulées (...) "²⁷⁷ co-construit avec les différentes collectivités locales. Devant la multiplicité des mesures possibles et la faible directivité de l'État, ces compilations d'expériences permettent aux collectivités locales de s'approprier la question à leur échelle et d'obtenir des éléments concrets de réponses possibles aux changements climatiques. Elles les adaptent en fonction de leurs contextes propres.

Dans le golfe du Morbihan, pour le SIAGM, c'est une journée d'étude consacrée à l'énergie et au climat qui a constitué l'élément déclenchant motivant l'intégration de l'enjeu climatique dans le projet de PNR. Cette journée était organisée dans le cadre du réseau mairie-conseil de la caisse des dépôts et des consignations²⁷⁸.

Le travail de fond qu'a constitué l'élaboration et la diffusion de ce savoir-faire va être légitimé et la volonté d'action des collectivités locales renforcée par une forte médiatisation en 2007 de la préoccupation climatique.

La préoccupation climatique mise en lumière : 2007 la réification de l'enjeu.

En juillet 2007, le gouvernement français a publié sa stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques²⁷⁹. Parallèlement, il a lancé une vaste consultation à l'échelle nationale sur l'environnement qui a donné lieu à de nombreux débats et réflexions publiques. Ce " grenelle de l'environnement ", qui s'est tenu de juillet à octobre, a fait du changement climatique une problématique majeure.

Plusieurs autres évènements au cours de l'année 2007 ont imposé le thème au devant de la scène publique. L'existence des changements climatiques et de leur gravité est confirmé scientifiquement dans le 4^e rapport GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) diffusé courant 2007. L'importance exceptionnelle de ces travaux pour l'humanité est consacré par la co-attribution du prix nobel de la paix au GIEC et à l'ancien vice-président américain Al Gore, auteur du film " une vérité qui dérange ", pour leur action dans le domaine des changements climatiques, en octobre 2007. Le coût exorbitant de l'inaction, révélé par l'économiste Nicholas Stern dans son rapport au gouvernement du Royaume Uni publié le 30 octobre 2006²⁸⁰, provoquera d'intenses discussions et controverses dès sa sortie et tout au long de l'année 2007²⁸¹.

La convergence de ces évènements d'ordre international et national a offert à la question climatique une large couverture médiatique. Elle a fait de l'année 2007 une période charnière dans la prise de conscience et la volonté d'action concrète pour préserver le climat et s'adapter aux effets de ses changements. Cette mise en lumière se poursuivra les années suivantes au rythme des négociations du paquet climat énergie au sein de l'Union Européenne et des réunions préparatoires à l'échéance de Copenhague fin 2009.

Au niveau local, une multiplication des plans climats territoriaux s'observe à compter de cette période. En février 2009, 169 sont initiés²⁸².

²⁷⁶ MIES, 2007, "Plans Climats Territoriaux: des territoires en action - 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique - 1er recueil d'expériences", *op. cit.*

²⁷⁷ Dictionnaire le nouveau petit robert de la langue française, Paris, éditions Le Robert, 2009, 2837p.

²⁷⁸ Voir <http://www.mairieconseils.net>

²⁷⁹ ONERC, 2007, " Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques " Paris : la documentation française, 96p.

²⁸⁰ Stern N. (dir.), 2006, The Stern Review Report: the Economics of Climate Change. London, HM Treasury, 30 Octobre, 603 p.

²⁸¹ Godard, O., 2007, " Climat et générations futures - Un examen critique du débat académique suscité par le Rapport Stern ", cahiers de la chaire du développement durable (polytechnique), DDX-07-12, 35p.

²⁸² Voir <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Espaces-thematiques/Energie-Environnement/Actualites/169-plans-climat-territoriaux-en-projet>

Dans le golfe du Morbihan, les changements climatiques apparaissent véritablement dans les politiques publiques avec la version 2008 du projet de PNR. Il envisage la question comme un enjeu important.

En effet, si le Schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan adopté en avril 2006 ne fait presque pas mention des changements climatiques, le projet de PNR dans version du 23 mars 2006 n'en fait pas non plus un enjeu d'importance. Mais, il évoque la question sous l'angle de la maîtrise de l'énergie²⁸³. L'article 8 intitulé " contribuer à maîtriser les flux de matières et d'énergie " mentionne explicitement " la nécessaire limitation des émissions de gaz à effet de serre (Protocole de Kyoto), principalement dues à l'utilisation des ressources d'énergies fossiles, [...] ".

Au niveau de la région Bretagne, les changements climatiques apparaissent dans le cadre de plusieurs documents d'orientation de politiques publiques. Ils figurent dans la charte des espaces côtiers (novembre 2007), dans l'agenda 21 (mai 2008) et dans le plan énergie pour la Bretagne portant pour sous-titre " une ambition et une stratégie pour relever le défi énergétique et climatique " (juillet 2007).

L'effet de basculement à partir de 2007 vers une intégration de la préoccupation climatique aux politiques publiques apparaît nettement dans le golfe du Morbihan et plus largement en Bretagne.

L'enjeu se concrétise au niveau local. Mais comment les collectivités peuvent-elles s'en saisir, participer à la réduction des émissions de GES et à s'adapter aux changements? L'élaboration de l'action locale s'opère en fonction des outils et compétences à disposition des collectivités ainsi que d'une analyse stratégique permettant la construction des enjeux locaux.

2.3.2. L'élaboration de l'action locale en matière de changements climatiques

Les collectivités locales disposent de nombreuses compétences leur permettant de se saisir de la question des changements climatiques²⁸⁴. Afin de mettre en cohérence la mise en œuvre de ces compétences, elles peuvent construire leur action notamment au moyen de plans climat territoriaux. Le choix des mesures adoptées par les collectivités dépend de la construction des enjeux locaux liés aux changements climatiques.

2.3.2.1. Les outils juridiques de la construction d'une gestion intégrée de la zone côtière intégrant la perspective des changements climatiques

L'ensemble des mesures ou orientations adoptées par une collectivité locale en matière de changements climatiques est souvent intégrée dans le cadre d'un texte qui en fixe les objectifs comme un agenda 21 dont un volet s'intéresse au climat²⁸⁵ ou un plan climat territorial. Dans un premier temps, ces outils juridiques bien que " dits contractuel " n'engageaient les parties que politiquement. Ils ne faisaient pas naître d'obligation juridiquement contraignante. Aujourd'hui, le cadre mis en place par la Loi Grenelle II va généraliser les plans climat-énergie territoriaux (voir supra) tout en reconnaissant l'historique et le besoin d'intégration des outils de mise en œuvre du développement durable en permettant à ce plan d'être un volet d'un Agenda 21²⁸⁶. La Loi rend obligatoire l'élaboration d'un plan climat-énergie territorial dans les collectivités locales de plus de 50 000 habitants²⁸⁷. Néanmoins, les dispositions qui seront adoptées au sein des plans climat-

²⁸³ Articles 8, 8.1 et 13.3 du projet de PNR 2006.

²⁸⁴ Voir supra.

²⁸⁵ La Circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable du 13 juillet 2006 fixe un cadre de référence pour l'élaboration des Agendas 21, il identifie la " lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère " comme l'une des cinq finalités du développement durable.

²⁸⁶ Art. L. 129-26-1 du code de l'environnement.

²⁸⁷ Art. 75 Loi Grenelle II " (...) Art. L. 229-26. – I. [du code de l'environnement] – Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012 (...) ".

énergie territoriaux devraient rester des orientations peu contraignantes. La Loi se limite à préciser que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les PLU, qui sont des documents d'urbanisme, devront seulement " prendre en compte " les plans territoriaux pour le climat (voir supra).

Les dispositions adoptées dans le cadre d'un PNR acquièrent un degré supérieur de contrainte : " les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte "²⁸⁸ d'un PNR. Cependant, ce caractère contraignant reste limité. Les chartes de PNR ne sont pas opposables aux tiers (CE 2 avril 1993, Vial req. N°79507 ; CE 27 février 2004 Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et a., req. 198124). Pour leur mise en œuvre, comme le souligne le Conseil d'État, il revient aux " collectivités publiques intéressées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de cette charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elle leur confère un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité " (CE 15 nov. 2006, Synd mixte du PNR de la montagne de Reims, req. 291056)²⁸⁹.

En outre, il sera intéressant d'observer comment les documents stratégiques de façade, création des Lois Grenelle, en charge de définir les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondantes pour chaque façade maritime, intégreront l'adaptation aux changements climatiques²⁹⁰.

2.3.2.2. La construction des enjeux locaux du changement climatique

Au premier abord, on aurait pu penser que les collectivités locales se sentiraient peu concernées par les actions visant la réduction des émissions de GES. Ces actions représentent des investissements importants et face aux intérêts qui s'affrontent à ce sujet au niveau international, elles pourraient être perçues comme une goutte d'eau dans l'océan. A l'inverse, la question de l'adaptation semble plus proche des préoccupations locales. Elle suppose une anticipation de ce que sera le territoire à l'avenir et conduit à l'adoption de mesures concrètes pour préparer les changements à venir. Pourtant, les dispositions adoptées au niveau local relèvent largement des premières plutôt que des secondes.

Plusieurs causes ont concouru à la sous estimation du thème de l'adaptation aux effets des changements climatiques. Le refus d'anticiper l'échec de l'action de réduction des émissions de GES a pu hypothéquer la légitimité de l'action²⁹¹.

Au niveau local, l'incertitude portant au moins sur l'ampleur des changements et leurs effets concrets attendus reste importante. Ces doutes rendent difficile le choix des mesures à adopter en matière d'adaptation, leur efficacité restant conditionnée à de nombreux aléas²⁹². A l'inverse, la simplification règne sur la réduction des émissions de GES grâce à l'unité équivalent tonne CO₂. La démarche commence par un diagnostic permettant de connaître les sources et quantités d'émissions de GES. À partir de là, il est possible d'établir une liste des actions à engager pour limiter ces émissions. Isolation des bâtiments, changement de type d'élevage, construction d'éoliennes, actions en faveur des transports publics ou de l'éclairage public etc, toute action peut être évaluée et quantifiée en équivalent tonne CO₂. L'ensemble des actions conduites par une collectivité en faveur de la réduction de ses émissions de GES peut alors être chiffrée et comparée avec les objectifs globaux comme le facteur 4 (diviser par 4 les GES émis dans l'atmosphère d'ici 2050) inscrit dans la Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique française²⁹³. Une collectivité locale ayant mis en œuvre des actions substantielles dans ce sens peut à moyen

²⁸⁸ Article L.333-1 5° alinéa du code de l'environnement.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Article L. 219-3 du code de l'environnement.

²⁹¹ Damian M., 2007, " Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique ", *Natures Sciences Sociétés*, 15, 407-410.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Article 2 de la Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juillet 2005 page 11570 .

terme annoncer un succès à la mesure des objectifs chiffrés atteints et parfois même dépassés. Les actions et objectifs sont quantifiables et clairs pour réduire les émissions de GES. Ils sont, dès lors, plus attractifs que les actions supposées nécessaires pour s'adapter aux effets probables voire possibles des changements climatiques.

Par ailleurs, la distinction entre les mesures de réduction des émissions de GES et celles d'adaptation recouvre largement une autre dissociation qui peut être faite entre d'une part les mesures qui servent également d'autres objectifs et d'autre part, celles qui visent exclusivement les changements climatiques. En effet, beaucoup de mesures prises en la matière relèvent également d'autres préoccupations : l'environnement, l'autonomie énergétique, l'économie, l'urbanisme, l'aménagement... L'urgence de l'action contre les changements climatiques peut alors donner l'impulsion nécessaire pour adopter des dispositions qui auraient pu l'être précédemment pour d'autres raisons. Par contre, les incertitudes persistant autour des changements climatiques rend plus difficile d'adoption de dispositions qui y sont exclusivement liées. Les mesures d'adaptation relevant largement de cette seconde catégorie de mesures, elles sont largement éludées. C'est une stratégie que l'on a pu qualifier de " sans regret "²⁹⁴.

Si l'on compare deux versions du projet de PNR élaborées respectivement en 2006 et 2009, il apparaît que certains objectifs définis en fonction d'enjeux comme la maîtrise de l'énergie ou de l'urbanisation en 2006 vont se retrouver, à la faveur d'enjeux convergents, dans la lutte contre les changements climatiques dans la version 2009.

Dans sa version de 2006, le changement climatique est simplement évoqué mais sans développements spécifiques. Pourtant, beaucoup des objectifs poursuivis dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques sont déjà présents à ce stade du projet. L'article 7 vise à contribuer à la cohérence du développement entre l'armature urbaine (incluant notamment les coupures d'urbanisation et développement urbain multipolaires) et les déplacements (impliquant notamment l'optimisation des infrastructures routières et ferroviaires ; le partage modal et les déplacements doux). L'article 8 vise à contribuer à la gestion durable des flux de matière et d'énergie (c'est à dire notamment encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie, favoriser le recours aux énergies renouvelables).

Ces objectifs se retrouvent dans l'article 21 de la version de 2009 consacré explicitement à "contribuer à un aménagement cohérent du territoire préservant le climat".

Il apparaît ici nettement que si dans la version de 2009 les changements climatiques deviennent un enjeu important pour le parc, les solutions qui y sont apportées en termes de réduction des émissions de GES étaient déjà présentes dans le projet de 2006 bien que la préoccupation climatique figurait au second plan et qu'ils étaient portés par d'autres enjeux.

Ce n'est pas le cas, par contre, du second objectif poursuivi en matière de changements climatiques dans le projet de 2009 et développé dans son article 21.2 : l'adaptation. L'article précise les enjeux identifiés sur le territoire en la matière : "Érosion des côtes, intrusion d'eau de mer dans les nappes d'eau douce, submersions, inondations, destructions d'installations seront vraisemblablement amplifiées du fait de l'élévation du niveau de la mer, de l'augmentation de la fréquence et de la puissance des phénomènes météorologiques extrêmes. De plus, la hausse de la température de la surface de la mer va selon les scientifiques induire des modifications physicochimiques de l'eau de mer (salinité et acidité), du régime des vagues et de la circulation des courants marins. Cette perspective implique d'identifier les zones les plus menacées par ces évolutions et d'en évaluer autant que possible les conséquences sur les zones d'habitation, les activités économiques, notamment les activités maritimes et le tourisme, ainsi que sur la biodiversité marine et côtière".

Face à ces enjeux, le projet propose que " le syndicat mixte du Parc s'implique et participe à la réalisation d'études prospectives sur cette problématique et ses effets sur le littoral et les activités

²⁹⁴ ONERC, 2007, " Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques " Paris : la documentation française, 96p., p. 42.

maritimes. Il propose des initiatives en termes d'information et de connaissance et apporte son concours aux dispositifs de suivis et de mesures. "

Le projet de 2006 ne visait pas ces objectifs relevant de l'adaptation.

La dernière version du projet de PNR, en date de 2010, va plus loin dans le détail de ces actions : "Le Syndicat mixte du Parc s'implique dans la réalisation de scénarios sur la montée du niveau de la mer en partenariat avec le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM) et de ses effets sur le littoral et sur les activités maritimes" et "Le Parc incite les collectivités à planifier cette anticipation en engageant une **démarche prospective pour un recul stratégique de l'urbanisation et des aménagements en bord de mer identifié comme vulnérable**, pour une prise en compte dans les plans de prévention de risques, afin que la proximité de la mer reste un atout pour le territoire"²⁹⁵.

Intégrant l'enjeu de l'adaptation aux effets des changements climatiques, le projet apparaît désormais novateur. Dans le recueil d'expériences du MIES, parmi les 21 cas présentés, les mesures d'adaptation étaient rares. A l'exception notable du confort d'été, qui apparaît régulièrement, et qui concourt à un autre objectif : la maîtrise de l'énergie. Cependant, à nouveau, dans les zones côtières, le problème de l'érosion et du risque de submersion marine existaient préalablement à la question des changements climatiques, ce qui a concouru au développement de cet aspect de la lutte contre les changements climatiques dans le projet de charte du PNR.

²⁹⁵ Article 21.2 du projet de charte du PNR du Golfe du Morbihan Version dite 3 – 2010, présentée pour l'enquête publique. Disponible à l'adresse suivante : http://www.golfe-morbihan.fr/public/upload/files/PC_ver3/Charte_version3_bassedef.pdf

Conclusion

Après avoir connu une phase d'accélération nette à partir de 2007, la construction des enjeux locaux en matière climatique commence à prendre forme. Elle apparaît au travers des stratégies développées dans différents textes par lesquelles les collectivités locales définissent leurs politiques publiques.

Une construction progressive de savoir-faire en matière de définition des enjeux et de mise en œuvre des moyens choisis pour y répondre se développe. Les collectivités ne se sont, en outre, pas limitées à l'usage d'un outil ad hoc : le plan climat territorial. La transversalité des questions climatiques explique leur présence dans les textes visant à définir une politique de développement durable mais aussi, une politique énergétique. Ce savoir-faire est diffusé et échangé au travers de nombreux réseaux, qui ont ainsi notablement contribué à la prise en compte des changements climatiques dans les politiques publiques locales.

Pourtant, le contenu de ces textes révèle une stratégie prudente des collectivités locales vis à vis de cet enjeu non seulement nouveau mais encore dominé par l'incertitude. Les mesures adoptées visent principalement la limitation des émissions de GES, même si des mesures d'adaptation commencent à apparaître. En effet, en matière de réduction des émissions de GES, un objectif chiffré comme le facteur 4 peut se révéler particulièrement valorisant. Focaliser sur le chiffre à atteindre réduit l'inquiétude liée à l'incertitude de l'effet concret des mesures de lutte contre les changements climatiques. En outre, les collectivités locales ont recherché à combiner plusieurs objectifs à atteindre dans le même investissement. Les moyens investis dans la lutte contre les changements climatiques vont largement contribuer, par ailleurs, à l'autonomie et la réduction des coûts énergétiques ou la lutte contre la pollution de l'air, etc. Or, les mesures permettant cette combinaison sont essentiellement celles visant la réduction des émissions de GES. On comprend alors mieux pourquoi l'action est moindre pour l'instant en matière d'adaptation.

Matériellement, l'enjeu sociétal des changements climatiques s'intègre donc dans les politiques publiques locales côtières. Mais les collectivités locales optimisent leurs possibilités de succès dans la conduite de ces politiques à la fois par des objectifs chiffrés et par la combinaison d'objectifs distincts.

Tout à la fois agissantes et prudentes face aux incertitudes liées aux changements climatiques, les collectivités locales évaluent leurs marges de manœuvre et construisent leurs stratégies en la matière.

Ainsi, au terme de cette étude, il apparaît que les changements climatiques s'intègrent dans la gestion intégrée "quotidienne" de la zone côtière. Mais cette intégration se fait graduellement. Il s'agit plus d'une évolution prudente que d'une révolution impliquant un grand bouleversement de l'ensemble des priorités. Les Lois Grenelle optant pour le caractère obligatoire des plans climat-énergie territoriaux, il sera intéressant d'observer quelle impulsion elles donneront au phénomène. Il est aujourd'hui difficile de dire si la massification de ces plans permettra l'accélération de cette évolution, intégrant des éléments de plus en plus innovants, ou simplement à une réponse *a minima* des collectivités y voyant un plan supplémentaire dans un paysage déjà fourni. Il conviendra par ailleurs d'observer l'intégration qui sera faite de l'adaptation aux changements climatiques dans la stratégie nationale pour la mer et le littoral ainsi que les documents stratégiques définissant par façade les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral, autre évolution des Lois

grenelle²⁹⁶.

Deux éléments auront un rôle fondamental sur ce point. D'une part, il s'agit de la capacité de l'Etat mais aussi des associations de protection de l'environnement, à convaincre de l'existence et de l'importance de l'enjeu que constitue une bonne anticipation des changements à venir en raison du réchauffement climatique, spécialement en zone côtière où la question de la submersion marine et de l'érosion est critique. Ici des évènements comme la tempête Xynthia auront un effet révélateur de ces enjeux. D'autre part, la capacité des collectivités locales à financer des actions d'adaptation sera un élément central de cette question, spécialement en période de crise économique et de restriction des dépenses budgétaires. La mise en place par l'Etat d'un système de financement à la hauteur des enjeux de l'adaptation aux changements climatiques sera en outre un marqueur fort de l'importance réelle qu'il accorde à la question.

²⁹⁶ Art. L. 219-1 et suivants du code de l'environnement

Table des matières

Remerciements	2
Sommaire	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Introduction	6
1. L'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques	8
1.1. La coordination de l'action nationale en matière d'adaptation aux changements climatiques.....	8
1.1.1. Le cadre institutionnel	8
1.1.2. Le plan climat 2004	9
1.1.3. Le plan climat 2006	10
1.1.4. La stratégie nationale de l'adaptation aux changements climatiques – novembre 2006.	10
1.1.5. Le plan national d'adaptation au changement climatique	11
1.2. L'intégration progressive de l'adaptation aux changements climatiques dans le droit français au niveau national.	12
1.2.1. Quelques rares intégrations sectorielles de la préoccupation climatique.....	12
1.2.2. Le processus Grenelle	13
1.2.2.1. Le cadre du processus Grenelle.....	13
1.2.2.2. Les engagements en matière d'adaptation aux changements climatiques.....	14
1.2.2.2. Les Lois Grenelle en matière de changements climatiques	15
1.2.2.2.1. Grenelle I.....	15
1.2.2.2.1. La Loi Grenelle II.....	15
2. L'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale.....	17
2.1. La gestion des risques littoraux accentués par les changements climatiques : des compétences essentiellement étatique	17
2.1.1. La planification des risques naturels.....	17
2.1.1.1. Schéma de prévention des risques naturels.....	18
2.1.1.2. Plan de prévention des risques naturels	18
2.1.1.3. L'annexe érosion marine des SMVM.....	20
2.1.2. Stratégies de prévention contre les impacts des changements climatiques en zone côtière.....	21
2.1.2.1. La défense contre la mer	21
2.1.2.1.1. Qui a l'initiative de construire des ouvrages de défense contre la mer?.....	22
2.1.2.1.2. Le régime juridique applicable à la construction des ouvrages de défense contre la mer.	23
2.1.2.2. Le recul stratégique	25
2.1.2.2.1. Limitation des constructions sur le littoral sur le fondement de la gestion de l'urbanisme.....	25
2.1.2.2.2. Expropriation et inconstructibilité sur le fondement de la gestion des risques.....	26
2.1.2.2.3. Droits de préemption	28
2.2. La place des collectivités locales dans l'adaptation aux changements climatiques.....	30
2.2.1. : Planification de l'adaptation aux changements climatiques.....	30
2.2.1.1.: les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.....	30
2.2.1.2. : les plans climat-énergie territoriaux.....	31
2.2.2. : Une myriade de compétences à mobiliser pour l'adaptation aux changements climatiques	32
2.2.2.1. Urbanisme / aménagement du territoire.....	32
2.2.2.2. tourisme.....	35
2.2.2.3. Environnement	36

2.2.2.4. Aide économique.....	38
2.2.2.5. Transports et réseaux : équipement.....	40
2.2.2.6. Logement et bâtiment.....	42
2.2.2.7. La clause de compétence générale.....	45
2.3. Construire une gestion intégrée de la zone côtière intégrant les changements climatiques	48
2.3.1. Les expériences locales pilotes : le développement des savoir-faire.....	48
2.3.2. L'élaboration de l'action locale en matière de changements climatiques.....	50
2.3.2.1. Les outils juridiques de la construction d'une gestion intégrée de la zone côtière intégrant la perspective des changements climatiques.....	50
2.3.2.2. La construction des enjeux locaux du changement climatique.....	51
Conclusion.....	55
Table des matières.....	58
Bibliographie.....	60
Annexes :.....	63
Annexe I : Précisions sur le transfert de ports maritimes, aérodromes civils, voies navigables et ports intérieurs.....	64
Annexe II : Les engagements du Grenelle en matière d'adaptation aux changements climatiques.....	65

Bibliographie

Cette bibliographie comprend l'ensemble des ouvrages, articles et rapports cités dans le présent rapport. Pour une bibliographie plus large des documents ayant servis à l'élaboration de cette étude voir le document "Changement climatique et politiques publiques sur la zone côtière - bibliographie thématique"²⁹⁷.

ADEME, MEDDAT, " Les économies d'énergie dans le bâtiment - L'ensemble des dispositifs pour améliorer la performance énergétique des bâtiments ", avril 2008, 8p.

Anziani, A., Rapport d'information, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia n° 647 tome I (2009-2010), Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames, 7 juillet 2010, 227p.

Aubay, J.B., Auby, J.F. et Noguellou, R., *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, collection: thémis droit, 2008, 379p.

Bécet, E., et Bécet, J-M., *Les documents d'urbanisme littoraux*, Voiron : éditions territorial, 2008, 121p., p. 43

Bécet, J-M., *Le droit face au problème de l'érosion marine*, DMF, 1996, p.666

Bécet, J-M., *Le droit de l'urbanisme littoral*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, collection Didact droit, 2002, 254p., p. 95.

Bonnard (M.) (coord.), *Les collectivités territoriales*, Paris : la documentation française, collection : les notices, 2009, 254p.

Bordereaux, L. et Braud, X., *Droit du littoral*, Paris : Lextenso éditions, collection master pro, 443p.

Clus-Auby (C.), Paskoff (R.) et Verger (F.), *Impact du changement climatique sur le patrimoine du conservatoire du littoral - Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 – Synthèse*, Conservatoire du littoral et Fondation d'entreprise Propter & Gamble pour la protection du littoral, 2004, 43p., http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp_old/Rapport%20Changement%20climatique.pdf

Commission Européenne, *Vivre avec l'érosion côtière en Europe - espaces et sédiments pour un développement durable*, Luxembourg: Office pour les publications officielles des Communautés Européennes, 2004, 40p.

Coulombié, H. et al., *Droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, 512p.

Damian M., 2007, " Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique ", *Natures Sciences Sociétés*, 15, 407-410.

Dantonel-Cor, N., *Droit des collectivités territoriales*, Rosny sous bois, Bréal collection : lexifac droit, 3^e édition, 2007, 288p., p. 248.

Faure, B. *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, collection Précis droit public, 4^e édition, 2009, 701p.

Ferstenbert, J. & al., " Droit des collectivités territoriales ", Paris : Dalloz, 2009, collection hypercours, 756p.

²⁹⁷ Queffelec, B. & Philippe M., "Changement climatique et politiques publiques sur la zone côtière - bibliographie thématique", mars 2010, 25p. Disponible à l'adresse suivante : <http://imcore.wordpress.com/partners/golfe-du-morbihan/>

- Février, J.-M., " Actualité de la prévention des risques naturels ", *Environnement* n° 3, Mars 2005, étude 4
- Godard, O., 2007, " Climat et générations futures - Un examen critique du débat académique suscité par le Rapport Stern ", cahiers de la chaire du développement durable (polytechnique), DDX-07-12, 35p.
- Guillien, R., et al., *Lexique des termes juridiques 2010*, Paris : Dalloz, 17° édition, 769p.
- Hervé-Fournereau, N. (Dir.), 2008, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection l'univers des normes, 326p.
- Jacquot, H. et Priet, F., " Droit de l'urbanisme ", Paris : Précis Dalloz, 2008, 6° édition, 978p.
- Lucchini, L., Orsenna, E., Daubigny, J., Besse, G., Babkine, M., *Grenelle de la Mer - Rapport du groupe 4 : "Planète mer : inventer de nouvelles régulations"*, Paris : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 2009, 72p.
- Merckelbagh, A., Et si le littoral allait jusqu'à la mer! - La politique du littoral sous la V° république, Paris : éditions Quæ, 351p.
- MIES, 2007, "Plans Climats Territoriaux: des territoires en action - 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique - 1er recueil d'expériences", 67p.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, Paris : éditions Quæ, 2010, 290p.
- Ministère de l'Écologie et du Développement Durable "Plan climat 2004 – face au changement climatique agissons ensemble", 2004, 88p.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement" Plans de prévention des risques littoraux (PPR) – guide méthodologique ", Paris : La documentation française, 1997, 56p.
- N. Calderaro, Loi littoral et loi montagne – guide de jurisprudence commentée, Paris : Edition formation entreprise, 2005, 675p.
- ONERC, 2007, " Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques " Paris : la documentation française, 96p.
- Pontier, J.-M., " Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013 ", *AJDA*, 2008 p. 1653.
- Premier Ministre "Face au changement climatique, agissons ensemble - Actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012", Novembre 2006, 70p.
- Queffelec (B.) et Philippe (M.) " La gestion des zones côtières dans le golfe du Morbihan : regard du projet Corepoint ", rapport Corepoint 2008, cofinancement Interreg région Bretagne, CG Ille et Vilaine, CG Morbihan, 148p.
- Rasse, G., Les plans de prévention des risques – La prévention des risques majeurs par la maîtrise de l'usage des sols, Paris : Lavoisier, collection sciences du risque et du danger, 61p.
- Rouillard, C., " La prise en compte du réchauffement climatique dans la stratégie du Conservatoire du littoral - Eléments de cadrage pour l'intégration des conséquences du réchauffement climatique dans la stratégie du Conservatoire du littoral : problématique, premières orientations et recommandations en termes de formalisation et de communication ", étude de cadrage Conservatoire du littoral, septembre 2008, 34p.
- Sansévérino-Godfrin V., 2008, Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, Paris, Lavoisier, collection science du risque et du danger, série Notes de synthèse et de recherche, 71p.
- Sido, B., Rapport n° 165 (2008-2009), fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 janvier 2009 " Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de

l'environnement ".

Stern N. (dir.), 2006, The Stern Review Report: the Economics of Climate Change. London, HM Treasury, 30 Octobre, 603 p.

Verges, P. (Coord.) "Plan Adaptation Climat - Rapport des groupes de travail de la concertation nationale", 30 juin 2010, 163p.

Annexes :

Liste des annexes :

- Annexe I : Précisions sur le transfert de ports maritimes, aérodromes civils, voies navigables et ports intérieurs.
- Annexe II Les engagements du Grenelle en matière d'adaptation aux changements climatiques

Annexe I : Précisions sur le transfert de ports maritimes, aérodromes civils, voies navigables et ports intérieurs.

Concernant les ports maritimes, les aérodromes civils et les hélistations civiles : la Loi du 13 août 2004 n'a pas fixé les collectivités territoriales qui devaient se voir transférer ces équipements, elle a procédé par une sorte d'appel d'offre. Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales pouvait demander, jusqu'au 1^{er} janvier 2006 (1^{er} juillet 2006 pour les aérodrome civil), à acquérir la propriété de ces grands équipements et d'en assurer l'aménagement, l'entretien et la gestion).

Si aucune autre demande n'était présentée dans un délai de 6 mois le transfert était opéré au profit de la collectivité ou du groupement pétitionnaire

Si plusieurs demandes étaient présentées pour le même équipement, le représentant de l'Etat dans la région organisait entre les collectivités et groupements intéressés une concertation, en s'efforçant d'aboutir à une demande unique.

Dans ce cas, il désignait la collectivité ou le groupement concerné comme bénéficiaire du transfert.

En l'absence d'accord, il désignait le bénéficiaire.

Concernant les ports dont l'activité dominante est la pêche ou le commerce, le représentant de l'État dans la région en cas de désaccord entre les pétitionnaires désignait un département ou la région.

Concernant les aérodrome civils appartenant à l'État, le transfert a exclu les aérodromes d'intérêt national ou international et ceux qui sont nécessaire à l'exercice des missions de l'État (dont la liste figure dans le Décret 2005-1070 du 24 août 2005). En cas de désaccord entre les pétitionnaires, le représentant de l'État désignait le bénéficiaire du transfert. Si la région était candidate, elle était prioritaire²⁹⁸. Un régime identique était applicable aux hélistations civiles.

Concernant le domaine public fluvial, toutes les collectivités territoriales peuvent solliciter le transfert en pleine propriété et à titre gratuit des cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau sauf

la catégorie des voies navigables d'intérêt national²⁹⁹ ;

ceux inclus dans le périmètre d'une concession accordées par l'État au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique ;

si la cohérence hydraulique ne peut pas être assurée.

La région est prioritaire³⁰⁰. La Loi ouvre également une possibilité d'expérimentation, pour une durée maximale de 6 ans, de transfert de l'aménagement et d'exploitation sans que la propriété ne soit transférée³⁰¹.

²⁹⁸ Toutefois si une collectivité territoriale ou un groupement avait assuré la gestion de l'aérodrome concerné et financé la majorité de ses investissements durant les 3 dernières années précédant l'entrée en vigueur de la Loi, cette dernière était prioritaire.

²⁹⁹ Décret 2005-992 du 16 août 2005).

³⁰⁰ Art. L.3113-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; Arzul, G. " Le renouveau du droit du domaine public fluvial ", Paris : éditions Johanet, 2008, 503p.

³⁰¹ Art. L.3113-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Annexe II : Les engagements du Grenelle en matière d'adaptation aux changements climatiques

Grenelle de l'environnement

- Engagement n°11 Mobilisation de la profession : formations et recrutements professionnels intensifiés : * lancement d'un grand plan de formation professionnelle, de recrutement et de qualification des professionnels du bâtiment intégrant performance énergétique, réduction des gaz à effet de serre, adaptation climatique et qualité sanitaire intérieure (...)
- Engagement n°47 L'essentiel de toute nouvelle ressource environnementale mise en place au regard du changement climatique pourrait être affectée au financement des projets de transports peu émissif (AFITF³⁰²), et aux collectivités territoriales pour le financement des actions des plan climat-énergie territoriaux, notamment le développement des transports en commun.
- Engagement n°50 Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés:
 - introduisant l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire : la maille estimée pertinente est celle des bassins de vie et des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines de plus de 100 à 150 000 habitants,
 - incitant à une planification globale de l'urbanisme, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles;
 - renforçant le caractère opposable des SCOT;
 - introduisant dans les SCOT des critères de performance énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre;
 - généralisant des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les 5 ans et les articulant avec les documents d'urbanisme,
 - permettant de lutter concrètement contre l'étalement urbain: (...)
 - et réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.
- Engagement n°71 Elaborer rapidement un plan d'adaptation climatique national, éclairé par la recherche, à décliner ensuite dans les plans climat-énergie territoriaux, pour les activités économiques, ainsi que dans la coopération avec les pays du sud.
- Engagement n°73 La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:50000. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est pilotée localement en associant avec les

³⁰²Agence pour le financement des infrastructures de transport de France/

collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'État : cadre de référence à définir en 2008 ; cartographie des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère biodiversité pour la DGF³⁰³ ; trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique.

Grenelle de la mer

- Engagement 74.d. Prendre en compte systématiquement les risques naturels (tsunamis...), la hausse générale des mers et les autres effets du changement climatique dans les politiques d'aménagement du territoire et adapter les schémas de planification en conséquence, afin de réduire la vulnérabilité des populations et des territoires :
 - Pour les activités industrielles (existantes ou à venir) installées à proximité de l'eau, il est nécessaire d'anticiper les effets de l'élévation possible du niveau de la mer et d'assurer le suivi des impacts des prélèvements et des rejets ayant une incidence sur les milieux et sur les activités économiques qui en dépendent.
 - Intégrer à court terme ces questions dans les documents et autorisation d'urbanisme et d'aménagement - faire évoluer la partie correspondante du projet de Loi " Grenelle 2 ".
 - Améliorer la planification des actions curatives pour faciliter le retour à la normale à l'issue d'un événement de grande ampleur d'origine climatique.
 - Elaborer sur des sites pilotes, notamment outre-mer, des plans de retrait face à la montée des eaux.
- 74.e. Recenser et mettre en place un suivi des points critiques vis-à-vis des menaces à court terme (altimétrie, érosion, état des ouvrages...).
- 74.f. Développer une méthodologie et une stratégie nationale (collectivités et Etat) pour la gestion du trait de côte, pour le recul stratégique et la défense contre la mer. "
- 75.a. Favoriser les innovations urbanistiques et architecturales sur le littoral, pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage et permettre l'adaptation au changement climatique "
- 109. Renforcer l'information concernant les risques liés au changement climatique
 - 109.a. Promouvoir un programme national d'information et de protection des populations littorales contre les phénomènes exceptionnels.
 - 109.b. Donner une place essentielle au développement de la culture du risque majeur auprès des populations côtières.
- 129.a. Développer la connaissance nationale et locale de l'évolution des phénomènes

³⁰³Dotation globale de fonctionnement.

climatiques et la mesure et la compréhension du trait de côte afin d'améliorer la prise de décision et l'élaboration de stratégies de gestion, en particulier outre-mer.

- 129.b. Lancer une réflexion à l'échelle nationale sur la prévention des risques afin de construire des outils communs d'appui pour les territoires d'outre-mer et développer la mutualisation et l'échange d'expériences par bassin maritime et entre bassins ".