



Journée technique associative

LITTORAL ET (A)MENAGEMENT DU TERRITOIRE

Une matinée pour faire un point sur les enjeux du littoral, c'est l'invitation lancée par FNE PACA pour le 24 octobre dernier. Les nombreux participants retiendront de ces échanges l'importance de la Loi Littoral, le rôle intégrateur des SCoT, qui doivent concilier biodiversité et usages, économie et social, évolutions d'aujourd'hui et évolutions de demain. Anticipation du changement climatique et recul stratégique ont été largement débattus : quelle capacité d'accueil des territoires, quelle mise en œuvre opérationnelle, quels outils juridiques pour ce faire ?

LES ENJEUX DU LITTORAL AUJOURD'HUI

Christian Desplats

Qu'est ce que le littoral ? Un espace naturel à ménager !

Mais qu'est vraiment le littoral ? Les définitions qui en sont données sont assez floues :

- communément, pour le grand public, c'est avant tout le bord de mer ;
- pour le dictionnaire (Larousse), c'est "l'étendue de pays le long des côtes" ;
- et pour le législateur, c'est un espace défini en fonction du problème à traiter :
 - pour la gestion du DPM, c'est l'estran ou la limite des plus hautes eaux ,
 - pour le sentier du littoral, c'est 3 mètres,
 - pour la zone d'inconstructibilité, c'est 100 mètres,
 - pour l'application de la loi littorale, c'est le territoire de la commune littorale,
 - pour le Conservatoire du littoral, c'est le canton côtier,
 - pour les schémas et l'agence de l'eau, c'est le bassin versant...
- etc...

Les limites et définitions de cette entité géographiques sont donc assez floues et mouvantes, alors qu'il est nécessaire d'avoir une vision globale pour prendre en compte les enjeux de ce territoire soumis à de multiples pressions

Aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale vit sur le littoral. L'arrière pays est nécessairement impacté par les enjeux littoraux. Les principaux enjeux sont les suivants.

ENJEU 1 : LA LOI LITTORAL ET SON MAINTIEN.

Plusieurs tentatives de modifications (lors de la proposition de loi "adaptation des territoires littoraux au CC", ou encore nouvelle tentative fin septembre 2017).

Rappelons que cette loi a été adoptée à l'unanimité en 1986. Peut-on changer comme ça une loi votée à l'unanimité ? une pétition a circulé "Ne touchez pas à la loi littoral" et a recueilli de nombreuses signatures, dont celles de N. Hulot et celle de E. Macron.

Ceci dit, il faut rester vigilant. Certes, la loi est imparfaite. Néanmoins, elle a permis de protéger, d'éviter trop de dégradations.

Quelle position tenir : accepter ou non de toucher et cette loi littoral ? à mon avis, non : on ne touche pas ! en effet, si on modifie cette loi, on risque de détruire ce qu'elle a fait depuis 1986. C'est une porte ouverte à de nombreux dérapages.

ENJEU 2 : ADAPTATION DES LITTORAUX AU CC

Un projet de loi a été élaboré sur ce thème. Ce projet s'appuie sur un travail scientifique et apparaît plutôt équilibré, avec une prise en compte des risques. Ainsi, il propose l'établissement de schéma régionaux ou locaux du trait de côte, pour établir les zones où la submersion était prévisible (ex : la commune du Lavandou a fixé identifié une limite de la submersion à T = échéance du PLU).

Parmi les éléments moins positifs, ce projet de loi prévoit la possibilité d'aménager des zones d'activités résilientes et temporaires (ZART) : zones sur lesquelles on pourrait envisager une activité professionnelle qui serait temporaire. Il se trouve que mon expérience professionnelle me démontre qu'il n'y a rien de temporaire sur le littoral !

Une 2^{nde} mesure serait la création d'un bail réel immobilier littoral, sorte de bail de location d'un terrain littoral.

ENJEU 3 : LA CAPACITE D'ACCUEIL DES TERRITOIRES ET DES LITTORAUX.

Le littoral ne doit pas être une zone où on "charge" toujours plus. Cette notion importante permet de donner une perspective positive à la protection. Elle invite à engager des réflexions sur des territoires vus comme des territoires de projets et non plus comme des terrains vagues ou des friches.

QUESTIONS

La loi Littoral a-t-elle été appliquée dans toutes ses possibilités ?

Qui connaît un PLU qui limite la capacité d'accueil de sa commune ?

Dans le SCoT PM (SCoT de l'aire toulonnaise), il est prévu des hameaux en bord de mer, en infraction totale avec la loi. Des associations sont allées en justice, mais ont perdu.

Quel devenir des terrains militaires lorsque la Marine les cèdera ?

- une convention entre la Marine et le Conservatoire du littoral prévoit que celui-ci devienne le propriétaire des sites peu ou non bâtis. La question se pose pour les sites où le bâti est important.

Des textes européens peuvent-ils venir bousculer la loi Littoral ?

REMARQUES ET CRAINTES

- Gros appétit de construction immobilière ; la spéculation immobilière est la maladie du littoral ! Ce qui rapporte dans la loi Littoral, ce sont les exceptions, selon le principe "plus c'est rare, plus c'est cher" et donc plus cela fait envie.
- Parallélisme entre la loi Littoral et la loi Montagne. Or celle-ci vient d'être révisée... Il faudra différencier les approches selon les façades maritimes, le PAMM peut être un appui pour ce faire.
- Le CC met une pression supplémentaire sur les élus, qui pourraient s'en servir comme prétexte pour construire plus.

La loi Littoral a été précisée par la jurisprudence. Elle pose des principes et amène à se questionner lors de la construction des SCoT et PLU. Aujourd'hui, la question est de savoir si rouvrir le débat autour de la loi Littoral en vaut la peine ou si on accepte la loi telle qu'elle est, même imparfaite, mais qu'on en vise une meilleure application.

LA LOI LITTORAL DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME (SCoT)

Laurent Pinon, AUdAT

Partage ici de l'expérience de l'"antichambre" de la préparation des SCoT.

La loi Littoral est aussi une loi qui propose des dispositions pour aménager le littoral, celui-ci étant un atout économique du territoire.

LES ATTENDUS D'UN SCOT AUJOURD'HUI

Un SCoT doit

- intégrer l'ensemble des normes supérieures (loi Littoral, loi ALUR, DCE, DCSMM, etc.) et doit être la seule référence des PLU.
- Proposer un projet global en se servant de la loi Littoral pour protéger des espaces tout en prévoyant un développement économique
- proposer un développement de territoire qui ne sature pas ce dernier et laisser une marge de manœuvre aux générations futures.

Dans les faits, la Loi Littoral reste directement opposable au Permis de Construire.

Dans le Var, il n'y a pas d'approche globale comme peut l'être la DTA dans les Alpes Maritimes.

Dans un Scot, des choix à faire vont (idéalement) tenir compte des variations au sein d'un même territoire, de l'histoire de l'urbanisation (ici dans le Var, en mode diffus), etc. La loi Littoral propose un socle réglementaire ferme sur l'aspect préservation ; les marges d'interprétation sont plus grandes dans ses aspects "aménagement".

L'AUDAT présente aux élus la loi Littoral comme une opportunité de se reposer la question "*quel littoral veut-on ?*" en intégrant les exigences de la loi ALUR.

4 THEMES QUESTIONNENT L'AUDAT

- Coupures d'urbanisme : point assez clair dans la loi. (Voir travail de la DDTM 2009).
- Espaces remarquables : quel sens ont les espaces dits remarquables : réponse à apporter en fonction de l'échelle, en fonction de la nature du ou des sites, en fonction des raisons qui font qu'un site ou un ensemble de sites sont remarquables.
Ex : Massif des Maures remarquable à l'échelle nationale, plus "ordinaire" à l'échelle locale ; Cap Lardier et Cap Taillat remarquables aux 2 échelles.
- Objectivation des villages et hameaux existants : il faudrait arriver à définir ce qu'est une urbanisation / un village / un hameau / une agglomération sur nos territoires PACA.
C'est aussi la question de la capacité d'accueil des territoires.
- Espaces proches du rivage : 3 critères définis par le Ministère (distance, co-visibilité, caractéristiques des espaces). 3 grands types d'espaces selon l'AUDAT : espaces stratégiques de développement, espaces bâtis sans valeur patrimoniale particulière, espaces bâtis à valeur patrimoniale et paysagère ou espace sensible.

QUESTIONNEMENTS

- Capacité d'accueil des territoires : quelle méthodologie ? A quel endroit mettre cela dans le SCoT ?
- Quels outils pour protéger la biodiversité dans la durée, et/ou pour valoriser telle ressource (ex : forêt) ?
- Quelle réversibilité des aménagements, quel renouvellement laisser aux ressources, quelle mise en réserve de grands espaces pour permettre l'adaptation future ?
- Comment sortir du débat d'experts ou d'élus et partager plus largement avec les générations actuelles le débat et les questionnements de cette journée ?

REMARQUES ET CRAINTES

- Différenciation faite par le PN Port-Cros entre capacité d'accueil et capacité de charge :
 - Capacité d'accueil : diversité d'usages que peut proposer un territoire tout en offrant aux personnes une expérience optimale
 - Capacité de charge : capacité du territoire à recevoir des personnes sans entraîner de dégradation du milieu
- Crainte vis-à-vis du changement possible de vocation de certains espaces suite à des incendies par ex.
- Il y a des élus qui sont pour la Loi Littoral ! Les APNE ne doivent pas hésiter à s'appuyer sur eux.

ADAPTATION DES LITTORAUX AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES QUELLE EVOLUTION DU DROIT ?

Marie-Laure Lambert, Aix-Marseille Université

Comparaison littoral PACA – Guadeloupe : ces deux territoires accueillent en bord de mer des classes sociales bien différentes. Les SCoT doivent aussi penser aux inégalités environnementales !

QUELLE ATTITUDE FACE AUX RISQUES LITTORAUX ?

Depuis la tempête Xynthia, les élus sont plus sensibles à la question du risque : cela permet d'aborder la loi Littoral et la préservation des milieux "à l'envers". Face aux risques littoraux (érosion ou submersion), il y a 2 réponses possibles :

- Durcir le trait de côte (ce qui se fera là où on ne peut pas reculer)
- Relocaliser / reculer les habitats.

La recherche universitaire en droit de l'environnement travaille sur les points suivants :

- Etalement dans le temps du recul
- Equité dans l'utilisation des fonds publics,
- Nouvelles notions à définir : proposition d'un "domaine public littoral" ou d'un patrimoine commun, en complément du DPM, lieu sur lequel la puissance publique pourrait intervenir plus facilement que sur des propriétés privées
- La nature comme la défense la moins coûteuse et la plus efficace.

La relocalisation semble désormais acceptée dans les populations (un sondage sur Hyères indique que presque 60% des personnes interrogées estiment nécessaire d'envisager la montée des eaux dans les 10 ans, et presque 25% autres après ces 10 ans). Il reste néanmoins à travailler sur les financements mobilisables, les moyens d'intervention et l'acceptabilité sociale.

Un des enjeux aujourd'hui est de trouver les outils juridiques pour commencer effectivement ce recul. Ces outils doivent être adaptés aux différents risques, adaptés aux différentes populations (vulnérabilités sociales différentes). Enfin, il faut que les règles de protection du littoral soient uniformes pour le territoire français et en même temps tiennent compte des situations variées sur ce même littoral français. Il faudra en outre apporter des réponses aux questions suivantes :

- Faut-il tout relocaliser ?
- La capacité d'accueil du territoire littoral devra aussi prendre en compte les pertes à venir de terrain (c'est-à-dire le recul du trait de côte)
- Comment mettre en place et intégrer les apports d'un vrai débat public, dans des délais parfois courts ?

PROPOSITION DE LOI "ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU CHANGEMENT CLIMATIQUE"

Cette proposition de loi (pjl)

- Donne un cadre légal aux stratégies locales et nationale de gestion du trait de côte
- Donne une définition de l'érosion
- Etend le fond Barnier au risque "érosion".

Cette proposition de loi crée également de nouveaux outils pour les Plans de Prévention des Risques (PPR) : des zones d'activités résilientes temporaires (ZART) pourraient accueillir provisoirement et sous conditions certaines activités économiques ; au contraire, des zones de mobilité du trait de côte (SMTC), pourraient permettre la protection des écosystèmes.

Est reprise également l'idée d'un découplage de la nue-propriété et d'un usufruit provisoire, avec la mise en œuvre d'un BRILI, bail réel immobilier littoral d'une durée de 5 à 99 ans pour poursuivre ou créer de nouvelles activités.

Ces points de la proposition de loi (ZART et BRILI) appellent la vigilance, car ils semblent rechercher surtout la poursuite des activités économiques pour « rentabiliser » la délocalisation.

Enfin, la proposition de loi a été l'occasion de voir réapparaître des tentatives de dérogation à la loi Littoral (ex : un amendement du Sénat dérogeant au principe de continuité de la loi Littoral, permettant de nouvelles constructions en prolongement des hameaux existants).

REMARQUES ET CRAINTES

- Place et rôle de l'économie : elle sera nécessaire pour financer ce recul. Parallèlement, on fait le constat que cette économie est l'élément décisionnaire aujourd'hui. En PACA, l'immobilier bloque tout. La plupart des acteurs littoraux n'ont pas intérêt à diffuser l'information sur la montée des eaux / le recul stratégique, car cela fait baisser la valeur de l'immobilier...
- Place laissée / à laisser à la nature : comparaison avec le paradoxe d'Achille. A chaque PLU successif, l'espace libre restant sur un territoire est partagé entre 50% pour l'aménagement et 50% pour la nature. A mesure du temps et des PLU, l'espace laissé à la nature va en se réduisant toujours plus ! et on perd en biodiversité.
- Quelle valeur juridique de ces nouveaux outils ?
- Ne peut-on pas accepter certaines submersions ponctuelles ?