

Note aux lecteurs

Le présent article a été rédigé dans le courant de l'année 2014 pendant la phase d'études de l'appel à projets relocalisation. Cet article s'attache donc à montrer les premières pistes de questionnements et le cheminement de la réflexion. À la date de la parution de l'article en 2016, le GIP Littoral Aquitain et la Mairie de Lacanau ont affiné leur analyse de la problématique sur la maîtrise foncière publique et remis leurs conclusions définitives au ministère de l'Écologie. La présentation des conclusions plus abouties fera l'objet d'un deuxième article à paraître dans un prochain numéro de la revue SET d'ici fin 2016.

Enjeux fonciers de la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques littoraux

En France, l'exposition des territoires littoraux aux risques d'érosion côtière et de submersion marine est réelle et va s'aggraver avec le changement climatique. Aussi, les pouvoirs publics réfléchissent à des stratégies d'adaptation qui passent notamment par des démarches de relocalisation des activités et des biens situés dans les zones menacées. Mais dans ces territoires où la question foncière est au centre de multiples enjeux, quelle est la faisabilité de telles opérations ? Quels en sont les principaux obstacles ? À travers l'étude des différents enjeux en présence sur une commune du littoral aquitain, cet article nous propose ici quelques éléments de réponse.



Les prévisions concernant les impacts du changement climatique sur le littoral et les grandes tempêtes de ces dernières années avec leurs conséquences humaines et matérielles de plus en plus importantes, amènent aujourd'hui à réfléchir sur l'anticipation des risques. C'est dans ce cadre

que le ministère chargé de l'environnement lance en mars 2012, dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, un appel à projets national sur la « relocalisation des activités et des biens dans les territoires fortement menacés par les risques littoraux ».

L'objectif est de passer sur le littoral français d'une politique de lutte (épis, digues, brise lames...) à une politique d'adaptation aux risques. Concernant les risques littoraux cette adaptation passe par un recul de l'urbanisation, techniquement appelée « relocalisation ».

Pour la première fois sur le territoire français, cet appel à projets a pour but de tester la faisabilité de telles opérations sur sept sites tests, dont trois en Aquitaine. Les études menées sur ces sites doivent se réaliser à droit constant¹, afin d'étudier le champ des possibles aujourd'hui et de faire remonter les incertitudes au ministère en charge de cet appel à projets.

À l'heure de la rédaction de cet article (2014), les études sont encore en cours, mais un certain nombre de questions sont d'ores et déjà identifiées, notamment la question foncière qui apparaît comme une problématique majeure. Comment acquérir des biens dont les aménités du littoral multiplient la valeur ? Où relocaliser dans des espaces littoraux fortement contraints par la législation

et notamment par la loi littoral ? Comment préserver des espaces fonciers sur le long terme pour anticiper des opérations de relocalisation ? Voici certaines des questions posées par la relocalisation, développées dans le cadre de cet article.

Contexte de l'étude

En mars 2012, le ministère en charge de l'environnement, dans le cadre de sa stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, a lancé un appel à projets national sur la « relocalisation des activités et des biens dans les territoires fortement menacés par les risques littoraux ». Cet appel à projets d'une durée de deux ans (2013-2014) est en cours de déroulement à la date d'écriture de cet article et les conclusions des travaux évoqués ne pourront être rendues avant fin 2014.

Sur les sept sites tests retenus pour participer à cet appel à projets, trois se trouvent en Aquitaine : Lacanau (Gironde), Labenne (Landes) et La Teste-de-Buch (Gironde). Le Groupement d'intérêt public du littoral aquitain² a pour mission d'assurer auprès de ces communes un appui technique, une coordination des études au niveau régional et de faire remonter les avancées et blocages au ministère.

1. Dans les règles du droit actuel.

2. Le GIP Littoral Aquitain est un organisme public qui regroupe l'État, la Région Aquitaine, les trois départements littoraux d'Aquitaine et toutes les intercommunalités du littoral aquitain.

Chacune des trois communes doit étudier à droit constant les possibilités de relocalisation des activités et des biens menacés à moyen et long terme par des risques littoraux sur leur territoire (encadré 1). Les risques étudiés sont ici liés aux aléas érosion marine et avancée dunaire.

Objectifs de l'étude

Pour ces communes, les objectifs sont de maintenir leurs capacités d'accueil et leur fonctionnement économique qui dépendent en grande partie du tourisme balnéaire, en relocalisant sur leur territoire les enjeux menacés à moyen et long terme par le risque d'érosion (figure 1).

Une opération de relocalisation relève d'un véritable projet urbain, qui doit prendre en compte la réintégration de zones menacées dans un tissu urbain déjà existant et sur des territoires aux très fortes contraintes réglementaires (loi littoral, espaces naturels protégés, plan de prévention des risques...).

Il s'agit donc de définir les possibilités actuelles, tant juridiques que financières, de la mise en place de telles opérations et de faire remonter ces résultats, ainsi que les points de blocage au ministère.

Présentation du site de Lacanau

Des trois communes retenues en Aquitaine pour cet appel à projets national, celle de Lacanau, au regard des problématiques foncières qui se posent, nous semble la plus propice à une présentation scientifique. Commune d'environ 4 500 habitants à l'année, elle peut accueillir durant la saison estivale 80 000 personnes sur les grands week-ends, qui font du tourisme sa première ressource économique. La proximité avec l'agglomération bordelaise en fait également une des destinations principales pour les excursionnistes girondins sur la côte médocaine.

Son organisation spatiale est typique des communes du littoral girondin et landais, avec un bourg en rétro littoral (entre 10 et 15 km de l'océan), un pôle autour d'un lac avec plusieurs petits hameaux et une station littorale en front de mer, tout cela sur une superficie de 214 km² (plus de deux fois la taille de Paris – figure 2).

Malgré son importante superficie, la commune de Lacanau est soumise à une superposition de législations qui limitent fortement ses possibilités de développement. En grande partie composée de forêts domaniales, la commune est soumise à un plan de prévention des risques des incendies de forêts qui interdit toute construction en forêt. La présence d'une façade maritime et d'un lac rend la majeure partie de son territoire assujéti à la loi littoral, qui contraint fortement ses possibilités de développement urbain (espaces proches du rivage, extension limitée de l'urbanisation, continuité de l'urbanisation, bande des 100 mètres...).

Cet espace à première vue important, se révèle finalement extrêmement contraint réglementairement, ce qui réduit les possibilités foncières pour effectuer une relocalisation des activités et des biens, qui sont menacés en front de mer.

1 LE PRINCIPE DE RELOCALISATION

La relocalisation est l'« action volontariste de réimplantation menée sur le territoire après une phase d'évacuation des personnes et de suppression des biens (ou activités) menacés par l'érosion. Elle vise au maintien sur le territoire des enjeux aujourd'hui menacés par l'érosion marine, qui sont le moteur économique du littoral aquitain ».

Source : Stratégie régionale de gestion de la bande côtière, GIP Littoral Aquitain (2012).

1 Projections du trait de côte à l'horizon 2100 à Lacanau Océan.



Carte des projections du trait de côte au droit du front de mer de Lacanau, sans prise en compte des ouvrages de protection.

Les biens et activités à prendre en considération pour une opération de relocalisation sont estimés à 1 200 appartements et plus de 100 commerces, pour une surface plancher estimée à 90 000 m².

2 Les centralités de la commune de Lacanau.



Les questions foncières liées à la relocalisation

La sauvegarde du foncier à moyen-long terme

Une opération de relocalisation a pour objectif d'anticiper le risque, il s'agit pour les communes de passer d'une politique de protection à une politique d'adaptation. Cette anticipation doit s'appuyer d'une part sur les projections scientifiques (figure 1), mais également sur l'anticipation des besoins fonciers pour réaliser de telles opérations.

La première piste de réflexion, qui suit la doctrine urbaine actuelle (article L121-1 du Code de l'urbanisme), pousse évidemment à penser la densification de l'espace urbain existant sur le reste de la station balnéaire. Mais l'exemple de Lacanau nous montre que la zone à relocaliser du front de mer représente 40% de la totalité des logements de la station de Lacanau océan. Deux questions s'ouvrent alors : est-il possible d'intégrer la totalité des biens et activités à relocaliser dans le tissu urbain existant, au regard de l'espace disponible, mais également de la législation ? Comment préserver les espaces disponibles sur le moyen-long terme, sans pénaliser la commune dans son développement ?

La législation actuelle contraint déjà fortement les communes littorales dans leur réponse à la pression démographique qui pèse sur les espaces littoraux (+ 3,5% entre 1999 et 2009 à Lacanau³). De plus, si on considère que les espaces disponibles doivent uniquement servir à préserver l'existant dans l'éventualité d'une relocalisation, cela signifie la fin du développement de nombreuses communes littorales, dont la plupart sont sujettes à des risques littoraux (submersion, érosion...). La réflexion menée sur la réglementation et les outils de portage foncier, doit permettre aux communes d'acquiescer et de préserver des terrains urbanisables afin d'anticiper des opérations de relocalisation. La sauvegarde de terrains sur du moyen-long terme va aujourd'hui à l'encontre des possibilités réglementaires (zonage 2AU dans les plans locaux d'urbanisme – article L. 123-2-a

du Code de l'urbanisme – 5 ans maximum) et le coût de leur acquisition va au-delà des capacités financières d'une seule commune.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de réfléchir à des adaptations réglementaires, voire à l'ouverture de nouveaux terrains dans un espace extrêmement contraint réglementairement, si le territoire souhaite d'une part réimplanter l'existant, mais également répondre à la pression démographique qui pèse sur les communes littorales.

La notion de transfert d'urbanisation

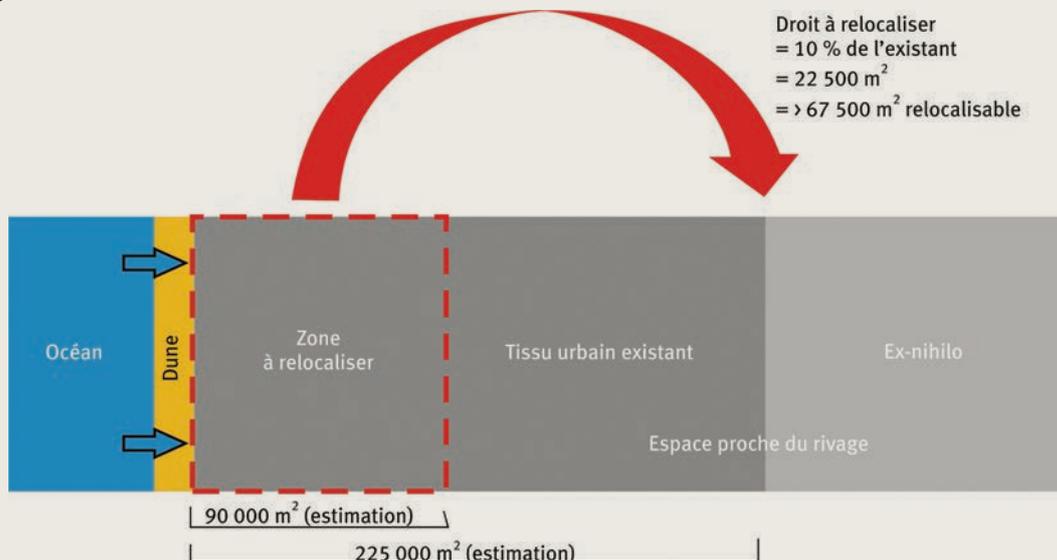
Cette problématique de la disponibilité foncière met en lumière une notion aujourd'hui inexistante dans le Code de l'urbanisme, celle du transfert d'urbanisation. Pour éviter de pénaliser les communes dans leur développement, les opérations de relocalisation ne doivent pas être appréhendées comme une urbanisation nouvelle. Or, au regard de la législation actuelle, si la zone du front de mer à relocaliser est déconstruite et l'équivalent en surface plancher reconstruit ailleurs sur la commune, cela sera considéré comme une urbanisation nouvelle.

Cela fait écho à la jurisprudence communément admise de la loi littoral, qui indique que l'extension de l'urbanisation ne peut en général dépasser 10% de l'existant dans les espaces proches du rivage⁴ (article L 146-4-II du Code de l'urbanisme). Dépassant largement ce seuil de 10%, la relocalisation d'une zone aussi importante que le front de mer de Lacanau ne pourrait se faire à droit constant, que par étape et sur du très long terme, bloquant toute possibilité d'évolution naturelle de la commune durant des décennies (figure 2).

3. Lacanau a connu une croissance démographique de + 3,5% entre 1999 et 2009 uniquement induite par le solde entre les entrées et les sorties (source : INSEE, 2009).

4. Pour information, la classification EPR à Lacanau du fait de la présence de l'océan et d'un lac, va de Lacanau Océan à Lacanau Bourg (ce qui représente plus de 12 Km à l'intérieur des terres).

2 La notion de transfert d'urbanisation.



Adapter la loi littoral aux contextes locaux

Sans remettre en cause le bien-fondé de la loi littoral et de son application stricte depuis plusieurs années, les problématiques réglementaires que nous venons de rencontrer démontrent la difficulté pour les communes à mobiliser leur potentiel de développement, mais également à réfléchir à des opérations de relocalisation.

Une adaptation de cette loi aux contextes locaux apparaît donc de plus en plus nécessaire, comme les sénateurs Odette Herviaux et Jean Bizet l'explicitent dans un rapport d'information sénatorial paru le 21 janvier 2014 (Herviaux et Bizet, 2014). Le littoral français n'est pas homogène, tant dans son occupation que dans les risques qui le menacent. La côte aquitaine, majoritairement sableuse, est composée de grandes stations balnéaires construites en front de mer héritées de la MIACA⁵. Une majorité de ces stations est aujourd'hui menacée par l'érosion marine qui entraîne un recul du trait de côte en moyenne entre 1 et 3 m par an (BRGM, 2011).

Adapter ou interpréter positivement la législation pour une opération de relocalisation, c'est donner l'opportunité aux communes de prévenir un risque inexorable, mais également l'occasion pour elles de revoir leur positionnement et leurs installations touristiques, cinquante ans après les premiers grands aménagements de la MIACA. Adapter les contraintes réglementaires au niveau local permettrait de ne pas créer de précédent réglementaire au niveau national et de répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire. Cela serait également l'opportunité de passer d'une opération urbaine contrainte par le risque, à une opportunité de développement basée sur un véritable projet de territoire.

Les outils du portage foncier, opérationnel et financier de la relocalisation

Après avoir mis en avant les premiers blocages réglementaires auxquels se confronte actuellement l'étude de faisabilité d'une relocalisation à Lacanau, viennent les questions liées au portage et au financement de telles opérations. Trois problématiques ressortent des premières interrogations, celles de l'acquisition, des financeurs et des outils de portage.

Au regard de la situation économique actuelle tant au niveau national que local, il est peu probable dans les années à venir de voir apparaître des politiques interventionnistes de grande ampleur, comme cela s'est fait en Aquitaine avec la MIACA. Quelles sont alors les structures qui peuvent être porteuses de tels projets ? La plupart des communes du littoral aquitain ont un budget qui ne correspond pas à l'envergure des opérations envisagées. Bien qu'accueillant un nombre important de touristes durant la saison estivale, leur budget est défini pour répondre aux besoins des résidents principaux, qui sont en général peu nombreux. Se pose donc la question du partenariat public, pour des stations balnéaires qui ont un rayonnement au moins régional, voire national. C'est également la question de l'implication du secteur privé dans ces opérations. La relocalisation vise au maintien de l'habitat et de l'économie existante sur le territoire. Le secteur privé en sera donc le premier bénéficiaire. Comment alors intégrer sa participation financière ?

Contrairement à une opération urbaine « classique », les implications financières d'une opération de reloca-

lisation sont doubles. Il faut en premier lieu acquérir les biens et les activités menacées, mais également les terrains potentiels pour effectuer leur réimplantation. Il faut partir du postulat que la zone du front de mer acquise est considérée comme « perdue » au regard des opérations urbaines possibles pour rentabiliser son achat. Si on souhaite minimiser le coût global de l'opération, il faut donc, par l'acquisition des espaces potentiels de réimplantation, réaliser une opération urbaine qui rentabilise, d'une part l'achat de ces terrains, mais également ceux du front de mer à relocaliser !

Au-delà de ces implications financières considérables, se pose la question du portage d'une telle opération. Le front de mer est le cœur économique des stations balnéaires, on ne peut donc pas le transformer en friche urbaine pendant dix ans pour réaliser une opération de relocalisation. Cela passe obligatoirement par un phasage complexe sur un temps long d'une telle opération urbaine. Une commune dont les services sont établis pour gérer 4 500 habitants, a-t-elle les capacités humaines et techniques de porter sur au moins vingt ou trente ans une opération urbaine de cette envergure ?

Plusieurs critères sont à prendre en compte dans la définition du portage et du financement :

- la temporalité : le front de mer actuel et les accès à la plage sont le cœur économique de la station, il n'est pas envisageable de les transformer en friche urbaine pendant plusieurs années le temps de leur déconstruction et de la réhabilitation d'un nouveau bord de mer. Les travaux ne doivent pas impacter l'attractivité touristique de la commune, majoritairement axée sur le tourisme balnéaire ;
- le financement : quelle mobilisation des partenaires publics et privés ?
- les outils : quel outil pour quelle échelle territoriale, une SEM/SPL/EPFL⁶ pour du local, un EPFR⁷ pour du régional, un EPA⁸ pour le niveau national ?

Le fait de devoir réaliser une double acquisition foncière, pour les terrains menacés et les espaces de réimplantation, place la question foncière au centre de la viabilité financière d'une telle opération. Afin de limiter ce double impact qui rend à première vue impossible financièrement une opération de relocalisation pour des ensembles urbains conséquents, se pose la question de l'acquisition des biens menacés et plus particulièrement de leur valeur face aux risques.

Quelle est la valeur des biens menacés par l'érosion ?

Le risque érosion n'est pas aujourd'hui considéré comme un risque naturel majeur, mais comme un risque naturel prévisible. À ce titre, l'État ou la commune ne sont pas dans l'obligation d'acquérir les biens menacés avec le fonds de prévention pour risques naturels majeurs (fonds Barnier). Ce processus d'expropriation pour risque naturel majeur se réalise à hauteur de 100 % de la valeur

5. Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine de 1967 à 1992.

6. SEM : société d'économie mixte ; SPL : société publique locale ; EPFL : établissement public foncier local.

7. EPFR : établissement public de financement et de restructuration.

8. EPA : établissement public d'aménagement.

▶ du bien. Cela se pratique sur les côtes rocheuses de Normandie et de Picardie, mais il est inéligible sur la côte sableuse. Il n'y a aujourd'hui aucune jurisprudence concernant l'acquisition de biens menacés par ce risque érosion. Il faut donc réfléchir à une solution d'acquisition à l'amiable qui permettrait d'une part aux propriétaires d'être en partie indemnisés, et d'autre part de limiter le coût global de l'opération afin qu'elle soit financièrement réalisable. La difficulté réside dans le positionnement du curseur entre la valeur à 100% du bien sans prise en compte du risque et le moment où celui se retrouvera sur la plage et dont la valeur sera égale à zéro (figure 4). Les pouvoirs publics ne sont pas dans l'obligation de protéger les biens menacés. Si les riverains souhaitent ériger des ouvrages de protection en dur, une autorisation des services de l'État leur est nécessaire, en raison de la localisation de ces ouvrages sur le domaine public maritime. Cette ambiguïté entre l'indemnisation et la protection peut servir de levier dans des négociations à l'amiable pour acquérir les biens menacés, afin de pouvoir mettre en place une opération de relocalisation où chacun aurait le moins à perdre.

Les aménités du littoral augmentent la valeur des biens, mais dans ce cas, pourquoi le risque ne les diminuerait pas ? Ce calcul est extrêmement complexe et fait aujourd'hui l'objet d'une mission d'étude par le Conseil

général de l'environnement et du développement durable. Ce point spécifique lié au coût d'acquisition de la zone à relocaliser n'a pas encore de cadre clairement défini, mais il est évidemment primordial pour la faisabilité financière d'une opération de relocalisation.

Conclusion

Ce sujet d'étude, récent et complexe, nous apporte aujourd'hui de nombreuses questions. Cet appel à projets national sur la relocalisation prend fin en décembre 2014 et c'est à ce moment que des conclusions pourront être rendues. Mais au regard des problématiques abordées dans cet article et particulièrement des enjeux réglementaires et financiers en présence, il n'est pas certain que toutes les réponses puissent être apportées dans les prochaines années. ■

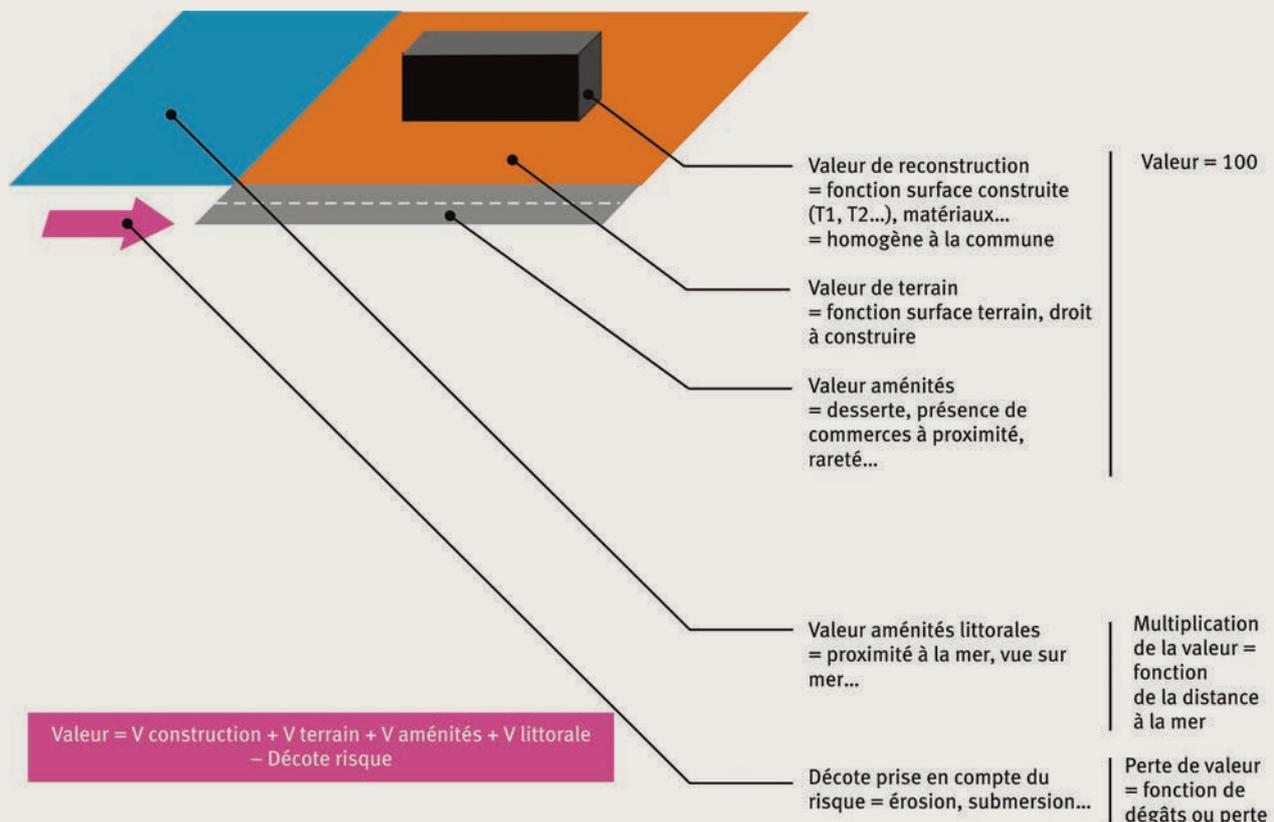
L'auteur

Martin RENARD

Mairie de Lacanau, Service Urbanisme
Avenue de la Libération,
F-33680 Lacanau, France

developpement.durable@mairie-lacanau.fr

4 Quelle valeur des biens menacés par l'érosion ?



EN SAVOIR PLUS...

BRGM, 2011, *Caractérisation de l'aléa érosion (2020-2040) de la Côte Aquitaine dans le cadre de l'étude stratégique de gestion du trait de côte – Observatoire de la Côte Aquitaine*, Rapport du BRGM n° 59095-FR, 100 p.

GIP LITTORAL AQUITAIN, 2012, *Stratégie régionale de gestion de la bande côtière*, <http://www.littoral-aquitain.fr/gestion-bande-cotiere/strategie-regionale>

HERVIAUX, O., BIZET, J., 2014, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*, Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable n° 297 (2013-2014), 114 p., <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>

Travaux de protection-renforcement sur le front de mer de la commune de Lacanau en Gironde.