

Titre du projet : Vulnérabilité des systèmes Littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne-VuLiGAM

Mots clés : Littoral, droit, urbanisme, changement climatique, vulnérabilité

Financement : Programme Interdisciplinaire Ville et Environnement (PIRVE) 2009-2011

Partenaires : CEJU (Centre d'Etudes Juridiques d'Urbanisme)-LIEU (EA889), CEREGE, IMBE, Ressource, EHESS

Responsable scientifique : Marie-Laure LAMBERT

Résumé des résultats de la recherche

Les mutations environnementales, notamment climatiques, affectent les milieux naturels et les territoires urbanisés. Le programme Vuligam visait à organiser une recherche pluridisciplinaire (géomorphologie, écologie, droit et anthropologie) autour de la vulnérabilité et des modalités d'adaptation de ces territoires au phénomène d'élévation du niveau de la mer. Les évolutions en cours imposent une anticipation, rendue évidente par la tempête Xynthia, et obligent aujourd'hui à revisiter et évaluer un certain nombre de normes juridiques applicables au littoral. L'étude, menée sur le littoral méditerranéen, permettait de se confronter à un grand nombre d'enjeux : pression urbaine et surtout touristique, présence d'activités économiques mais aussi d'espaces naturels riches et préservés. Les apports du programme Vuligam sont de trois ordres :

I – Redéfinition de la vulnérabilité : du risque au phénomène

Le questionnement mené par les équipes sur la/les définitions de la **notion de vulnérabilité** a mis en lumière que la notion de risque permet mal de rendre compte du phénomène d'élévation du niveau de la mer. En effet, la définition du risque est fondée sur un aléa, qui indique que le risque peut se réaliser (occurrence) ou pas. Le risque de tempête indique que cet événement peut se produire une fois tous les cent ans ou trois fois en une année ou pas du tout. Inversement, le phénomène d'élévation du niveau de la mer est un phénomène aujourd'hui clairement établi. Même si son évolution se fera de façon distincte selon les océans, et certainement par à-coups, ce phénomène est en train de se produire. La réalisation de cet aléa est donc certaine à long terme. La seule incertitude concerne le temps que prendra son observation, « à l'oeil nu », sur un territoire.

Ce changement de paradigme oblige le juriste à être créatif et, pour appréhender un phénomène inédit et inéluctable décrit par les géomorphologues, à chercher des fondements juridiques et des pistes d'actions novateurs. En sortant du droit de la prévention du risque, il est aujourd'hui possible de construire un droit de l'adaptation des territoires au changement climatique, et donc à l'élévation du niveau de la mer, ce que propose Vuligam.

En revanche, l'élévation du niveau de la mer s'accompagnera toujours d'épisodes extrêmes (tempêtes associées à des hautes eaux) qui constitueront un risque supplémentaire de submersions marines temporaires. Le droit de la gestion des risques n'est donc pas obsolète pour autant, mais pourra être renforcé ou anticipé par un droit de l'adaptation à l'élévation du niveau de la mer qui entraînera des submersions marines définitives.

II - Prise en compte des interactions entre les mesures de protection de l'urbanisme et de la biodiversité

L'approche pluridisciplinaire qui a caractérisé le programme Vuligam a permis une approche « circulaire » et interactive des observations sur la vulnérabilité au changement climatique de la ville et du milieu naturel. Ces analyses permettent d'observer les effets croisés des méthodes actuelles ou proposées d'atténuation de ces vulnérabilités.

Il apparaît d'une part que les méthodes classiques de protection des rivages contre l'érosion (endiguements, épis ou rechargements de plages) entraînent des effets négatifs sur d'autres parties du littoral en déviant certains courants. D'autre part, ces techniques ont un coût économique non négligeable et un coût écologique important en impactant les espèces végétales ou halieutiques et donc la biodiversité.

Inversement, on peut constater que le maintien à l'état naturel de certaines parties du littoral ou des plages peut non seulement préserver la biodiversité locale, mais également protéger les constructions à l'arrière, pour un coût économique souvent bien moindre. Ainsi le rôle des posidonies en tant qu'atténuateurs de houle mais surtout de protection des plages par dépôt naturel sur le sable l'hiver est aujourd'hui bien documenté. On connaît également le rôle des plantes aréneuses qui maintiennent les dunes ou le rôle du reboisement qui permet de fixer les terrains.

C'est pourquoi le programme Vuligam a souhaité adopter une hypothèse de généralisation des mesures de « recul stratégique », qui consisterait à admettre que les activités humaines, y compris la construction résidentielle, doivent s'éloigner de la bande littorale actuelle et anticiper sur le recul prévu de la ligne de rivage. Cette attitude systématique n'empêchera pas de continuer à protéger par des endiguements, chaque fois que ce sera justifié, certaines zones déjà densément construites ou dont le patrimoine culturel et architectural justifie un effort particulier.

Aussi le programme Vuligam suggère-t-il que les stratégies de recul de l'urbanisation qui seront proposées sur certaines parties du littoral puissent s'articuler avec des mesures de protection du milieu naturel.

La gestion de ces zones « désurbanisées » pourra se faire selon trois options :

- un développement léger de ces territoires, qui interdirait uniquement la construction mais permettrait le maintien d'activités humaines compatibles avec le maintien des espèces présentes sur les sites – du type Trame Verte et Bleue, ou zones Natura 2000 ;
- une protection intermédiaire du milieu naturel, interdisant toute urbanisation et tous travaux publics, et qui permettrait la fréquentation du public, tout en le « canalisant » par des sentiers, ce qui se rapprocherait de la gestion par le Conservatoire du littoral ;
- une protection renforcée de certains sites où seraient présentes des espèces endémiques (notamment celles d'*A. tragacantha*, caractérisées comme déclinantes, et dont l'extinction peut être sérieusement envisagée à court ou moyen terme) – du type réserve intégrale.

Bien évidemment, les trois types de zonage pourraient se chevaucher. On peut très bien imaginer l'instauration d'une Trame Verte et Bleue littorale assez large, qui inclurait certaines zones gérées par le Conservatoire, et un certain nombre de réserves intégrales.

Cependant, il conviendra d'alerter les décideurs sur le fait que le recul stratégique, qui consisterait à déconstruire la/les première ligne de bâtiments exposés à la mer, ne doit pas conduire à repousser l'avancée urbaine par étalement dans l'arrière-pays, sur des lieux (garrigue, pinèdes) qui sont intéressants du point de vue écologique, avec un nombre important d'espèces rares et protégées.

Le recul doit donc s'organiser, chaque fois que possible, en densifiant les zones urbaines existantes. Ce principe n'est pas nouveau en droit de l'urbanisme, puisqu'il inspire la loi littoral et la loi SRU, même si son application est rendue difficile par la pression foncière sur le littoral.

III - Proposition de pistes d'actions pour résoudre la complexité des situations

Le programme Vuligam propose finalement des pistes d'action pour résoudre la complexité mise en lumière par l'approche interdisciplinaire.

La complexité des enjeux et des situations de terrain se double en effet d'un jeu d'acteurs extrêmement imbriqué (Etat, administrations déconcentrées, collectivités locales, habitants, promoteurs, assureurs) qui explique déjà en grande partie les difficultés de mise en oeuvre des actuels plans de prévention des risques littoraux. Le partage des compétences et des responsabilités entre Etat et commune devra être clarifié afin que les décisions puissent avancer en la matière.

En second lieu, le partage des connaissances sur la vulnérabilité du littoral devra être amélioré afin que se développe une culture du risque qui a été souvent perdue, et qui se heurtera à des postures individuelles de déni ou de fatalisme (les recherches anthropologiques, qui n'ont pas pu aboutir dans Vuligam, seront approfondies dans le cadre d'un autre programme en cours, Camadapt-LITEAU).

L'observation de l'élévation du niveau de la mer laisse encore plusieurs dizaines d'années pour co-élaborer des procédures de gestion à long terme qui puissent être efficaces, comprises, partagées et équitables.

Aussi le programme Vuligam propose-t-il des pistes juridiques pour construire un droit de l'adaptation du littoral à l'ENM qui sont fondées sur :

- l'approche pluridisciplinaire, qui permet de prendre en compte la complexité des enjeux ;
- l'anticipation, qui permet de développer et d'expérimenter assez tôt des solutions efficaces, acceptables et soutenables. Commencer aujourd'hui à réduire la vulnérabilité de demain est le seul moyen d'organiser la concertation avec les parties prenantes en dehors des situations de crise et d'urgence, et la seule façon de construire des solutions de long terme.

Le manque d'anticipation conduit au contraire, on l'a vu à la suite de la tempête Xynthia, à des solutions brutales (catastrophes, pertes humaines, recherche des responsables - poursuites au pénal, expropriations et destructions de biens) pouvant aller jusqu'à une redéfinition autoritaire du domaine public maritime, sans indemnisation des propriétaires.

- la gouvernance partagée, seule à même d'aboutir à des solutions socialement acceptables, équitables, et développer une culture des risques littoraux. La co-construction d'un droit du recul stratégique doit se faire sur des critères équitables et non dans l'urgence. Une bonne gouvernance de l'anticipation doit rassembler les acteurs pour des solutions partagées et introduire des critères d'équité sociale dans les réflexions. Les solutions proposées doivent être généralisables et de long terme. Or, les solutions développées pour réparer les dégâts de Xynthia ne sont pas aujourd'hui transposables sur l'ensemble du littoral français menacé.

Les solutions proposées par le programme Vuligam visent, dans un premier temps, à délimiter une zone (grossièrement parallèle au rivage mais délimitée selon les prévisions des géomorphologues), dont on prévoit qu'elle sera envahie par la mer à l'échelle des cent prochaines années. Cette zone sera qualifiée à l'aide d'une nouvelle notion juridique : le « domaine public littoral » ou « patrimoine commun littoral », qui s'ajouterait juridiquement et géographiquement au domaine public maritime. La distinction entre les deux notions tient au choix entre propriété de l'Etat ou simple usage commun sans appropriation.

Cette zone de domaine public ou patrimoine commun littoral sera inconstructible. En outre, dans certaines zones déjà urbanisées, un recul urbain pourra être décidé, qui consistera à « déconstruire » les immeubles. Pour ce faire, les outils juridiques aujourd'hui utilisés pour permettre l'abandon de ces immeubles par les propriétaires sont assez extrêmes :

- il s'agit d'une part de l'expropriation avec indemnisation maximum (sans tenir compte de la dévalorisation du bien due au risque) par le fonds Barnier. Cette solution, qui a été choisie dans le traitement de la tempête Xynthia, est à la fois autoritaire et non généralisable, en raison de son coût qui dépasserait très rapidement les capacités du fonds ;
- il s'agit d'autre part de « laisser la mer monter », et de prendre acte de la submersion d'un bien par les plus hautes eaux, ce qui permet alors de l'incorporer de façon automatique dans le domaine public maritime (DPM), sans aucune indemnisation.

Le programme Vuligam propose une troisième voie qui permet d'étaler les mesures dans le temps, tout en limitant le coût financier pour la collectivité.

L'utilisation des outils d'abandon des biens littoraux sur de longues durées (une ou deux générations), permet d'atténuer le choc et la douleur d'une perte brutale. Dans ce but, il est proposé d'opérer une perte progressive de la propriété sur ces biens, par démembrements successifs du droit de propriété :

- sur une première période de trente ans, le propriétaire perdrait d'abord l'*abusus* de son bien, et serait donc dans l'impossibilité de le revendre ou de le transmettre à ses héritiers ;
- sur une seconde période de trente ans, le propriétaire perdrait ensuite le *fructus*, il ne lui serait plus possible de louer le bien immobilier, mais il lui serait encore possible de l'habiter à titre de propriétaire-occupant;
- sur la dernière période de trente ans, le propriétaire perdrait finalement l'*usus* de son bien.

Cet échelonnement de la perte de tous les attributs du droit de propriété permet, d'une part au propriétaire d'accepter l'abandon progressif de ses biens sur lesquels il n'investirait plus, ni financièrement ni affectivement, les sachant condamnés. Il permet également à la collectivité d'échelonner les éventuelles indemnisations.

Enfin, des pistes sont proposées pour imaginer de nouveaux critères d'indemnisation des biens ainsi abandonnés. En effet, les solutions généreuses du fonds Barnier seront impossibles à généraliser sur l'ensemble des littoraux français métropolitains et ultramarins, compte tenu de la valeur vénale extrême de certains immeubles, sur certains territoires comme la Côte d'Azur. Aussi, si l'on admet le principe que la solidarité ne pourra pas jouer pour tous, certains critères pourraient être définis qui permettraient de moduler les indemnisations. Les solutions proposées, si elles ne sont pas universelles, doivent donc être équitables. Or les solutions qui se profilent aujourd'hui sont uniquement fondées sur des calculs financiers et des logiques de marché (foncier ou assurantiel).

Le programme Vuligam propose donc de remplacer ces critères, ou au moins les coupler avec des critères d'équité sociale qui seront à déterminer en discussion avec les parties prenantes.

Les premiers critères qui peuvent être proposés sont :

- la qualification de résidence permanente ou secondaire et le taux d'occupation de l'immeuble ;
- la capacité fiscale du propriétaire ;
- l'utilisation de l'immeuble indispensable à la profession (résidence de pêcheurs ou d'ostréiculteurs) ;
- l'attachement familial au bien, qualifié d'après le nombre successif de générations de la même famille présentes dans l'immeuble ;...

Certes ces solutions se heurtent aujourd'hui au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et la solidarité nationale. Mais ce principe peut être relativisé par référence à de nouvelles notions qui apparaissent en droit international de l'environnement, notamment en droit du changement climatique, comme celle de « responsabilités communes mais différenciées », qui permet de moduler les obligations des Etats en tenant compte (parmi d'autres critères) de leur richesse. Ainsi pourrait-on proposer une solidarité différenciée selon la vulnérabilité du propriétaire occupant (dispose-t-il d'autres immeubles ? peut-il facilement réinvestir dans un autre logement ?).

Ces propositions ne sont que des pistes, et doivent, comme on l'a précisé, être étudiées dans le cadre de processus de discussion et d'évaluation démocratiques les plus larges possible.