



QUELLES STRATÉGIES D'ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX À LA MONTÉE DU NIVEAU DE LA MER ? MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT DE LA RELOCALISATION DES ACTIVITÉS ET DES BIENS



Camille ANDRÉ¹, Paul SAUBOUA¹, Hélène REY-VALETTE², Gaëlle SCHAUNER³

(1) EID Méditerranée, Montpellier - candre@eid-med.org ; psauboua@gmail.com

(2) UMR LAMETA, Faculté d'Économie, Montpellier - helene.rey-valette@univ-montp1.fr

(3) Syndicat Mixte de la Baie de Somme, Abbeville - gaelleschauner@baiedesomme.org

Novembre 2014



Préambule

Ce rapport constitue un volet du projet SOLTER (solidarités territoriales et stratégies pour la résilience du littoral à la submersion marine) dont l'objectif est d'étudier la faisabilité et l'acceptabilité des mesures d'adaptation à la montée du niveau de la mer. La première phase est centrée sur l'acquisition de connaissances, celles-ci étant ensuite mobilisées dans des ateliers de prospective participative pour initier de bonnes pratiques en faveur de l'adaptation. Le projet vise à étudier (i) la fréquentation des plages en exploitant les données des caméras de suivi du trait de côte, (ii) les solidarités territoriales à travers des enquêtes de perception couplées à des sessions d'économie expérimentale dans deux communes littorales et trois communes de l'arrière-pays, situées respectivement à 15, 29 et 40 km du littoral ; ces enquêtes visent aussi à éclairer les gestionnaires sur les questions de justice et d'équité au niveau des choix de mutualisation des financements et des critères d'indemnisation des biens concernés par un recul stratégique, (iii) les solidarités à l'échelle des communes à partir d'indicateurs de similitude et de complémentarité dans les domaines écologique, économique et institutionnel et (iv) les modalités de mise en œuvre et de financement des opérations de relocalisation, qui font l'objet du présent rapport.

Cette réflexion a été menée en collaboration avec le Syndicat Mixte Baie de Somme - Grand Littoral Picard, qui pilote, à l'image d'une Société d'Économie Mixte (SEM) d'aménagement, dans le cadre du programme national de relocalisation des activités et des biens, l'expérimentation sur la commune d'Ault en Picardie. Sur ce site, l'érosion de la falaise de craie oblige à envisager la relocalisation d'environ 80 maisons, sur une zone en retrait dont les terrains ont déjà été acquis et réservés par la commune. Ce projet, au sein duquel la relocalisation est envisagée comme une opportunité pour repenser le développement du territoire, doit permettre le redéploiement des fonds publics, de façon qu'ils ne soient plus seulement destinés à la construction et à l'entretien d'ouvrages de protection, mais aussi à la redynamisation et au renforcement de l'attractivité, notamment touristique de la commune.

Ainsi, cette approche, de par l'étroite collaboration entre l'EID Méditerranée, le LAMETA et le Syndicat Mixte Baie de Somme, a permis d'aborder la question de la relocalisation selon plusieurs angles et points de vue complémentaires, de la stratégie de gestion du risque à l'aménagement urbain, en mobilisant des outils juridiques, économiques, et d'aménagement opérationnel.

Sommaire

INTRODUCTION	4
1. PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RELOCALISATION.....	5
1.1. La situation règlementaire actuelle.....	5
1.2. Pourquoi et comment mettre en œuvre la relocalisation ?.....	6
1.3. Hypothèses et principes de travail	6
2. MÉCANISMES IDENTIFIÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RELOCALISATION	9
2.1. Définition d'un zonage spatial et temporel du programme de relocalisation.....	9
2.2. Modalités d'acquisition des biens et des terrains concernés	13
2.3. Mise en place de mécanismes d'usage temporaire du littoral	17
2.3.1. Les différentes logiques et intérêts à prendre en compte selon les acteurs	18
2.3.2. Le démembrement de propriété.....	19
2.3.3. Les concessions d'occupation temporaire du domaine public	20
2.3.4. Le transfert des activités économiques dans des conditions équivalentes	23
2.3.5. Le risque de survenance d'un évènement extrême.....	23
3. PORTAGE ET GOUVERNANCE DES PROJETS DE RELOCALISATION	25
4. MONTAGE FINANCIER ET LOGIQUE ÉCONOMIQUE DES PROJETS DE RELOCALISATION	27
4.1. Estimation des coûts d'un projet de relocalisation.....	27
4.2. Intégration des projets de relocalisation dans une logique coûts/avantages	30
5. SOURCES DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE RELOCALISATION.....	31
6. CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELLES	34
CONCLUSION ET PERSPECTIVES	35
BIBLIOGRAPHIE.....	39
ANNEXE 1 : Détail de la simulation des coûts	41
ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées	44

INTRODUCTION

D'après la stratégie nationale de gestion du trait de côte, la relocalisation des activités et des biens est définie comme « *une modalité de gestion du littoral qui consiste à déplacer, à reculer les enjeux sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme* » (MEDDE, 2012).

À ce jour, mis à part quelques expériences emblématiques, telles que le Brighton Beach Hôtel (États-Unis) qui a été déplacé de près de 180 mètres à la fin du XIX^{ème} siècle, rares sont les cas où une réelle relocalisation des activités et des biens a été mise en place (EID Méditerranée, 2010a). En Europe, notamment au Royaume-Uni et en Allemagne, les premiers projets de « recul stratégique » datent de la fin des années 80 et correspondent essentiellement à des projets de dépoldérisation (Goeldner-Gianella, 2007). En France, six opérations de ce type ont été réalisées sur les façades de l'Atlantique et de la Manche¹, et trois opérations de recul d'infrastructures routières littorales ont été réalisées dans l'Hérault, pour un budget de 83 M€². Cependant, il n'existe à ce jour que deux réalisations effectives de relocalisation anticipée de biens privés situés au bord de falaises de craies : 14 habitations ont été démolies à Criel-sur-Mer (Seine-Maritime), entre 2004 et 2006 (EID Méditerranée, 2010b), ainsi que 5 villas à Wimereux (Pas-de-Calais), en 2014³.

Afin d'initier et d'encourager la mise en œuvre de démarches pilotes, le Ministère de l'Environnement a lancé en 2012 un appel à projets pour l'expérimentation de la relocalisation des activités et des biens (MEDDE, 2013a). Les cinq sites retenus : Ault en Picardie, Hyères dans le Var, trois communes du littoral aquitain (Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne), Petit-Bourg en Guadeloupe et Vias dans l'Hérault, permettent la mise en place de réflexions locales et l'identification des principaux obstacles à la réalisation de ce type de d'opérations.

L'objectif de ce rapport, dont la démarche est parallèle à cet appel à projets, est d'étudier les conditions de faisabilité des mesures de relocalisation en explorant des modalités de mise en œuvre et de financement innovantes. Il répond à une commande de la DREAL Languedoc-Roussillon qui a souhaité que cette problématique de financement de la relocalisation des activités et des biens soit intégrée au projet SOLTER. Dans l'esprit d'un guide pratique sur la conception de tels programmes, il s'agit de préciser les principes auxquels les relocalisations doivent obéir, de décomposer ces opérations en différents modules qui doivent être coordonnés et planifiés, d'explorer des pistes

¹ Il s'agit des polders de Mortagne-sur-Gironde en Charente-Maritime, du domaine de Graveyron dans le bassin d'Arcachon et de la renclôture du Mollenel en baie de Somme, dont les digues ont été brisées lors de tempêtes et n'ont pas été réparées, des polders de Sébastopol sur l'île de Noirmoutier et du Carmel en baie des Veys, dont l'inondation a été régulée par des vannes, et enfin du polder de l'Aber de Crozon dans le Finistère, dont la digue a été volontairement supprimée (EID Méditerranée, 2010b).

² Il s'agit (i) du recul de la route du Lido de Sète à Marseillan (11 km) associé à un engraissement conséquent de la plage (300 000 m³ de sable) et la construction de barres d'avant côte en géotextile pour un coût total de 49 M€ ; (ii) des travaux de réaménagement d'une partie du cordon dunaire de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, avec une relocalisation de bassins aquacoles trop proches du lido ; et (iii) des travaux de recul de la route longeant la plage du petit et du grand travers, de Carnon à La Grande-Motte.

³ En faisant exception du cas des zones de solidarité consécutives à la tempête Xynthia de 2010, où près de 1200 habitations jugées dangereuses pour leurs occupants, dans 15 communes de Vendée et de Charente-Maritime, ont été acquises par l'État et démolies, pour un budget de l'ordre de 315 M€ (Cour des comptes, 2012).

concrètes pour à la fois, renforcer l'acceptabilité, et échelonner les besoins financiers des interventions publiques relatives aux indemnisations, et enfin d'identifier les besoins d'évolutions réglementaires en fonction des contraintes actuellement identifiées.

1. PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RELOCALISATION

1.1. La situation réglementaire actuelle

Dans un contexte budgétaire contraint, la mise en œuvre des mesures de relocalisation se heurte à des contraintes de financement, non seulement pour les travaux qu'elles impliquent, mais surtout pour les indemnisations des propriétaires des biens à relocaliser. Jusqu'à maintenant, la logique de gestion des risques littoraux d'érosion et de submersion a plutôt été favorable aux propriétaires, contrairement à l'esprit de plusieurs lois ou dispositions réglementaires. En effet, l'application de la question prioritaire de constitutionnalité n° 2013-316 du 24 mai 2013 impliquerait que *« lorsque la délimitation du Domaine Public Maritime (DPM) naturel est régulière, les propriétaires ne peuvent en principe réclamer une indemnité, même si les conséquences des phénomènes naturels sont une réduction de la superficie de leur propriété au profit du domaine public »*. Dans la réalité, les mises à jour du DPM sont peu fréquentes. En Languedoc-Roussillon, région avec une mobilité du trait de côte importante, sa dernière délimitation est antérieure aux années 90 pour certains secteurs.

Par ailleurs, la protection des propriétés privées contre les inondations par des digues est normalement du ressort des propriétaires, selon l'article 33 de la loi 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 ou torrents navigables ou non 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 »*. Dans la réalité, la majorité des ouvrages de protection littoraux, notamment en Languedoc-Roussillon, sont financés par les collectivités territoriales, l'État et des fonds européens⁴.

Enfin, l'assurance des catastrophes naturelles est aujourd'hui mutualisée entre tous les français (articles L. 125-1 et L. 125-2 du Code des assurances) : le régime « CatNat » est financé par une « surprime » uniforme à tous les contrats d'assurance aux biens (12 % de la prime pour les contrats habitation et entreprise, et 6 % pour les contrats de véhicules). Les particuliers ne paient donc pas leur assurance en fonction de leur exposition aux risques naturels, ce qui a le double effet de ne pas les inciter à prendre des mesures individuelles pour réduire leur vulnérabilité, et d'empêcher un ajustement des prix du marché de l'immobilier en fonction des risques, contribuant à un maintien des prix élevés de l'immobilier dans les zones littorales, où la pression foncière est très forte, en dépit de l'exposition aux risques naturels.

⁴ La récente loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « Mapam », prévoit d'attribuer aux collectivités territoriales la compétence de Gestion des Milieux Aquatiques de Prévention des Inondations (GEMAPI), qui inclut la gestion des digues de protection contre les submersions marines.

1.2. Pourquoi et comment mettre en œuvre la relocalisation ?

Le contexte actuel de changement climatique et de montée du niveau marin risque de provoquer une augmentation des coûts de protection du littoral et de la fréquence des événements dommageables pour les biens exposés. Dans ce cadre, des modifications des politiques de gestion ou d'assurance des risques littoraux pourraient survenir, comme une diminution de la prise en charge des travaux de protection par les collectivités locales et par l'État, une hausse des cotisations d'assurance ou l'impossibilité d'assurer les biens les plus exposés au risque, etc. Ces éléments entraîneraient très probablement une perte de valeur immobilière des biens littoraux, et une diminution des investissements dans l'économie touristique, qui est primordiale pour le Languedoc-Roussillon comme pour bien d'autres régions littorales.

L'importance des coûts de la relocalisation et le faible engouement qu'elle suscite aujourd'hui auprès des populations, témoignent de l'intérêt d'identifier au plus tôt des modalités de mise en œuvre et de financement pour ce type de programmes, plutôt que d'attendre et de réaliser des reculs successifs au « fil de l'eau » et en urgence, opérations qui se feraient systématiquement à perte. Les propositions méthodologiques développées dans le projet SOLTER prévoient donc d'anticiper et de planifier la relocalisation dans un objectif multiple de :

- Protection des propriétaires (physique et financière)
- Opportunité de moderniser et de restructurer l'offre de logement (taux de logements sociaux, de logements locatifs, et de résidences secondaires ; production d'éco constructions et économies d'énergie, etc.)
- Opportunité de restructurer l'offre touristique (agrandissement des plages et des espaces naturels ; amélioration des accès et du stationnement ; professionnalisation de l'hébergement touristique, rénovation des produits, et réduction du tourisme diffus ; renforcement des effets induits et des liens avec l'arrière-pays, etc.)
- Maintien de la dynamique d'investissement économique

Pour rendre possible toutes ces opérations, la proposition développée consiste à penser une opération de relocalisation en tant que projet global de territoire, visant à intégrer non seulement les risques, mais aussi les besoins d'innovation pour améliorer la qualité de vie et soutenir la compétitivité et l'attractivité du territoire, par analogie aux opérations de rénovation urbaine. En effet, le portage politique du projet et son acceptabilité seront facilités si le projet est pensé comme une opportunité et non une contrainte. Dans cet esprit, il est aussi possible de coupler la relocalisation avec la création d'éco-quartiers (bénéficiant de financements spécifiques), la rénovation de l'habitat en faveur de publics en difficultés, ou encore plus généralement la réalisation d'aménagements augmentant l'attractivité touristique du territoire. Il s'agit donc de dépasser la seule dimension de la réduction de la vulnérabilité dans les programmes de relocalisation.

1.3. Hypothèses et principes de travail

Notre réflexion a été conditionnée par plusieurs hypothèses : les programmes de relocalisation doivent être réalisés dans l'intérêt général, avec une participation financière publique la plus faible possible, mais en faisant en sorte que les propriétaires y trouvent un intérêt. Cette dernière condition est liée à la nécessité de faciliter l'acceptabilité sociale de ces opérations, mais elle vise

aussi à s'inscrire dans une logique d'intérêt collectif. Enfin, les modalités proposées ne doivent pas être spécifiques à un territoire, mais pouvoir être transposables et applicables sur l'ensemble des situations littorales françaises, en tenant compte des spécificités des différents territoires et des échéances particulières locales.

En premier lieu, notre recherche nous a conduits à souligner qu'il est impossible de dissocier la question du financement de celle du portage et des modalités de mise en œuvre de la relocalisation. Nous proposons donc plusieurs principes ou postulats qui conditionnent l'anticipation et la planification de ces opérations :

- (1) **L'exigence de penser de façon conjointe à l'échelle d'un territoire des actions de protection, de mitigation et de relocalisation.** La relocalisation des activités et des biens ne concernera que les secteurs particulièrement vulnérables du littoral, où elle aura été identifiée comme la meilleure politique de gestion. De plus, avant la relocalisation effective des enjeux, ou dans les zones moins vulnérables ou à relocaliser dans un second temps, la mise en place de mesures de mitigation et/ou de protection temporaire pourra être envisagée.
- (2) **Le besoin de définir l'échéance à partir de laquelle l'exposition au risque pourra être considérée comme socialement non supportable au niveau de la sécurité des personnes et de la récurrence des dommages.** La décision de la relocalisation d'enjeux devra forcément s'appuyer sur des cartes d'exposition pour délimiter les zones plus particulièrement exposées, à partir de modélisations des aléas. Ces projets ayant des conséquences économiques et sociales fortes, ils doivent être basés sur des travaux précis.
- (3) **L'impératif de penser cette mise en œuvre de façon progressive en intégrant un important volet de concertation et de sensibilisation et en définissant de nouvelles formes d'occupation à durée limitée des territoires.** Corollaire du point précédent, la définition des zonages permettra d'initier des processus avec les usagers et de valoriser par un usage temporaire des bâtiments et de toutes les infrastructures vouées à être relocalisées.
- (4) **Le besoin d'identifier une logique économique, en termes de recettes et de coûts évités (dommages des tempêtes, impacts économiques et touristiques, etc.), pour justifier l'intérêt collectif de ces opérations de long terme.** Cet aspect nécessitera l'emploi d'évaluations économiques des projets de relocalisation, notamment les analyses coûts/avantages.
- (5) **La nécessité d'un portage politique fort et durable.** Les opérations de relocalisation rencontrant aujourd'hui beaucoup d'opposition, la mise en œuvre de cette stratégie devra être affirmée et portée par les élus locaux, avec un soutien technique et éventuellement financier de l'État, des régions et des départements, et devra être accompagnée de la définition d'une gouvernance adaptée à ces programmes de très long terme.

Dans le cas des littoraux sableux, il est important de préciser que les espaces libérés en front de mer seront renaturés, à l'aide de rechargements et de constitutions de cordons dunaires. De cette façon,

les littoraux retrouveront le volume de sédiments favorable à l'évolution et au maintien d'un système dune-plage cohérent, sorte de « zone tampon » qui jouera un rôle de protection naturelle contre les coups de mer et la submersion marine, ce qui renvoie à la notion d'infrastructures naturelles de protection et de services de régulation contre les tempêtes, définie par le référentiel des services écosystémiques du Millenium Ecosystem Assessment (MEA, 2005). Cette renaturation du littoral présentera aussi des intérêts en termes d'amélioration du cadre de vie et des débouchés touristiques. En effet, le retrait des premières lignes permettra une amélioration paysagère, des activités de tourisme « vert » pourront être favorisées, et la capacité d'accueil, ainsi que la fonctionnalité (nombre d'accès, de places de parking) des plages pourra être accrue, profitant à l'économie de la commune.

Pour résumer ces premiers postulats, nous avons représenté par un schéma, sous la forme d'une fleur, les différents points qui permettent d'envisager la relocalisation au sein d'une approche territoriale globale et intégrée (Figure 1).

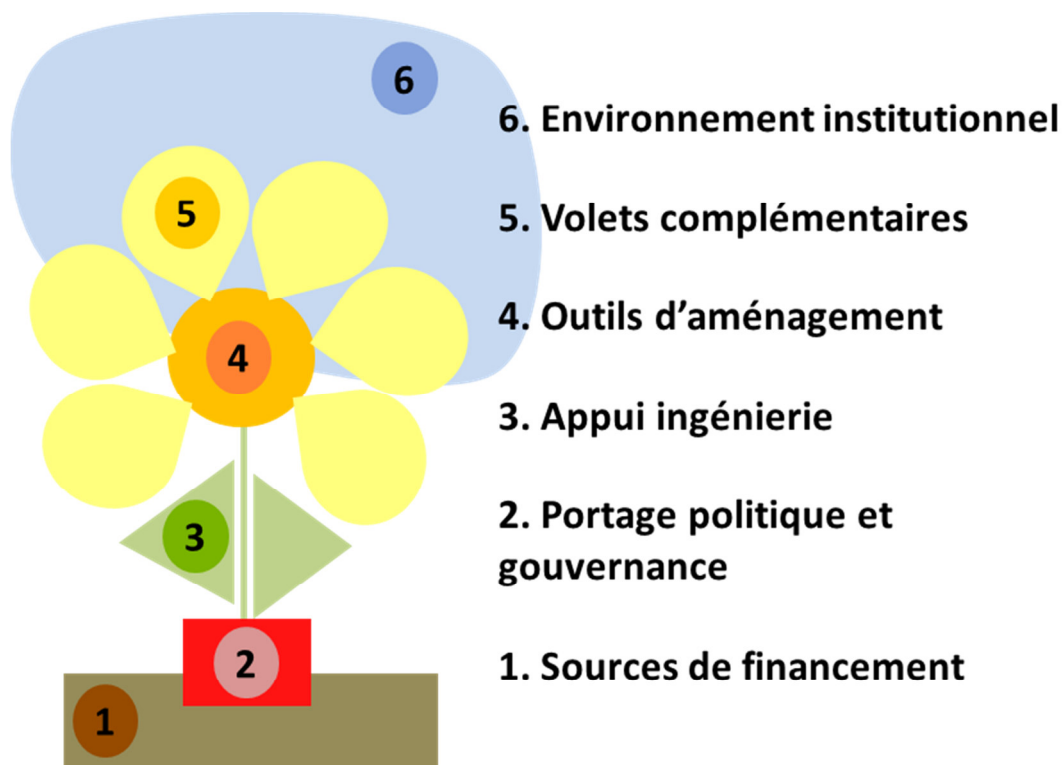


Figure 1 : Insertion de la relocalisation au sein d'une approche territoriale intégrée

L'ensemble de ces points sera développé dans la suite du rapport, en commençant par (i) les outils d'aménagement ou mécanismes spécifiques proposés, (ii) le portage politique, la gouvernance et l'appui en ingénierie nécessaire, (iii) les sources de financement mobilisables et les volets complémentaires associés, pour finir par (iv) les évolutions nécessaires de l'environnement institutionnel et règlementaire pour favoriser la mise en œuvre de tels projets.

2. MÉCANISMES IDENTIFÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RELOCALISATION

Pour la mise en œuvre d'opérations de relocalisation, le principal problème est la question du financement de l'acquisition des biens à relocaliser, dont les prix sont en général très élevés, du fait des aménités procurées par la proximité de la mer et des plages, alors que la présence des risques littoraux n'a jusqu'à présent que très peu d'influence sur les prix du marché de l'immobilier. Les mécanismes proposés ici sont basés sur l'idée que les acquisitions des biens à relocaliser ne devraient pas avoir lieu en dernier recours, au moment où les risques d'érosion et de submersion marine sont imminents et présentent une urgence liée au danger pour la vie humaine, comme c'est actuellement le cas lors des acquisitions amiables et des expropriations réalisées avec les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier » (cf. section 2.2).

Au contraire, les mécanismes proposés reposent sur l'idée que les acquisitions devraient être programmées longtemps à l'avance et anticipées, tout en mettant en place des modalités d'usage temporaire des biens exposés, avec pour objectif multiple de :

- Favoriser l'acceptabilité des propriétaires. En effet, ceux-ci sachant à l'avance que l'occupation de leur bien est temporaire (c'est-à-dire à durée limitée dans le temps), ils auront ainsi le temps de s'y préparer et pourront choisir entre plusieurs modalités de cession de leur bien, sans risque de perdre à terme la valeur de leur patrimoine.
- Pouvoir utiliser la durée de vie résiduelle des biens exposés entre la date de l'achat et celle de la relocalisation effective, pour rentabiliser l'investissement fait dans l'acquisition, afin de rendre moins coûteux ces programmes de recomposition territoriale.

Une fois cette idée générale exposée, et avant de rentrer dans le détail des outils disponibles pour la mise en place de ce type d'usages temporaires, on constate qu'un premier besoin est de pouvoir évaluer sur le long terme l'exposition des territoires littoraux aux risques, afin de commencer par mettre en place au plus tôt une maîtrise efficace de l'urbanisation, puis de pouvoir déterminer et planifier des échéances de relocalisation.

2.1. Définition d'un zonage spatial et temporel du programme de relocalisation

Il convient, en accord avec les recommandations du plan national d'adaptation au changement climatique (ONERC, 2011) de penser dès le départ le programme de relocalisation de façon dynamique en distinguant trois phases, à savoir :

- Une première phase déterminante de conception du projet, accompagnée d'importants moyens de concertation et de sensibilisation.
- Une phase de mise en œuvre des outils techniques permettant d'avoir des conditions adaptées.
- La phase effective de travaux de relocalisation, au cours de laquelle les biens qui auront été acquis seront déconstruits de façon progressive en fonction de l'évolution de leur exposition aux aléas, et les terrains renaturés.

Étant donné les aspects sociaux et financiers qu'impliquent les projets de relocalisation, ceux-ci s'inscrivent nécessairement dans des échelles temporelles longues. La phase de conception, qui impliquera de planifier sur le long terme une recomposition territoriale, à la fois sur le plan urbanistique mais aussi économique, avec une importante politique de communication, pourra à elle seule durer une dizaine d'années. Cet horizon permettra aux décideurs de construire un groupement, qui disposera des études techniques nécessaires et pourra définir un programme de mise en œuvre de la relocalisation. De plus, même si on insiste fortement sur le fait que la mise en œuvre de telles opérations sera progressive, il est important que l'ensemble des options et les conditions de choix des populations, notamment au niveau des options d'indemnisation, soient clairement définies dès l'initiation du projet, et qu'une date de départ « t0 » soit fixée (par exemple l'année 2020), de façon que les choix puissent à tout moment être faits en totale connaissance de cause.

Une fois cette phase enclenchée, les prévisions de l'évolution des aléas au cours du temps devront permettre de définir une enveloppe spatiale globale pour le projet à long terme, au sein de laquelle l'urgence de la relocalisation ne sera pas uniforme. Les secteurs immédiatement exposés (Figure 2, sous-zone 1) concerneront, par rapport à l'ensemble du périmètre délimité, un nombre réduit d'activités ou d'habitations. Par contre, conformément à la logique d'anticipation, il conviendra d'intervenir également sur les secteurs où les enjeux devront être déplacés à une échéance plus lointaine (Figure 2, sous-zones 2 et 3). Pour ces derniers, les dispositifs mis en œuvre permettront, grâce à l'évaluation de la durée de vie restante aux biens avant leur déconstruction, de mettre en place des mécanismes d'usage temporaire pour rentabiliser et rendre plus acceptable le projet de relocalisation.

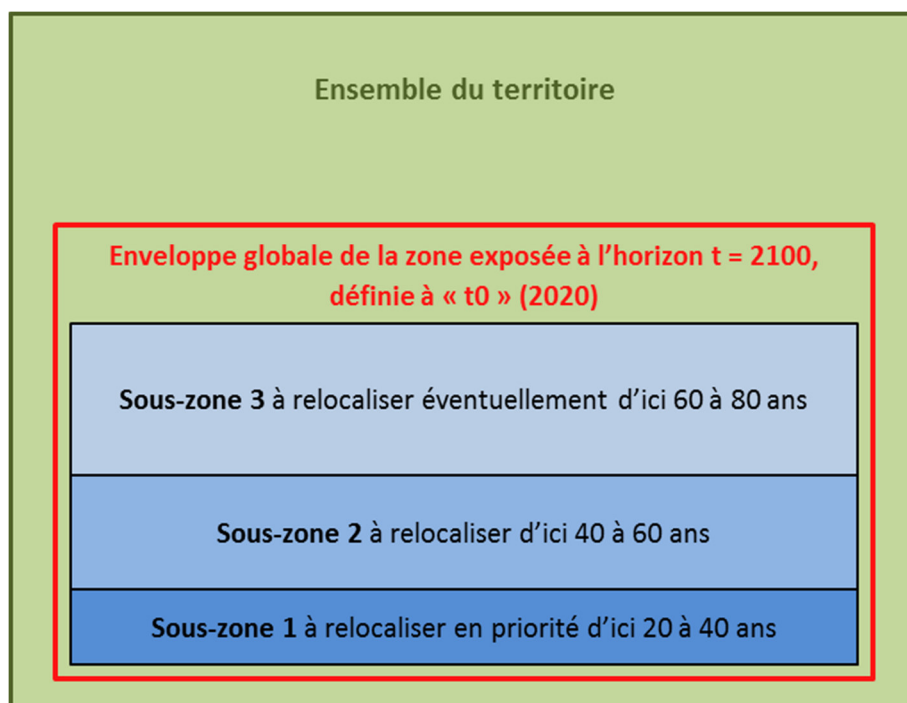


Figure 2 : Programmation de la relocalisation dans l'espace et dans le temps en fonction de la progressivité des risques

La définition de ces zonages nécessite une connaissance sur le long terme de la probable évolution de l'intensité et de la fréquence des aléas d'érosion et de submersion marine, afin de connaître les

échéances auxquelles il ne sera plus acceptable (ou supportable) de continuer à vivre dans les zones exposées au risque. Les études techniques nécessaires correspondent celles réalisées dans le cadre de la mise en place de Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) ou de Les Programmes d'Actions et de Prévention contre les Inondations (PAPI). Cependant, les communes exposées à des risques littoraux ne sont aujourd'hui pas encore toutes munies de PPRL, du fait de la réticence des élus locaux à mettre en place ce type d'outil, qui a tendance à limiter très fortement, voire à rendre impossible, tout développement de l'urbanisation sur le littoral, alors que les taxes foncières constituent la principale source de recettes communales et que les communes ont confrontées à la nécessité de maintenir leur dynamisme économique (cf. Encadré 1).

Les dispositions actuelles des zonages des PPRL :

Le Plan de Prévention des Risques (PPR) est un outil visant à maîtriser l'urbanisation en zone soumise à des aléas naturels. C'est une servitude d'utilité publique, annexée au Plan Local d'Urbanisme (PLU), de ce fait, il agit en addition des réglementations existantes et s'impose au règlement du PLU. Les zonages des PPR Littoraux (PPRL) comprennent des zones d'aléa fort dites rouges, inconstructibles, et des zones d'aléa faible ou modéré, dites bleues (en zone déjà urbanisée), constructibles à condition de respecter des prescriptions de mesures de réduction de la vulnérabilité des occupants des bâtiments. Ces mesures, qui concernent chaque bâtiment à l'échelle individuelle, consistent en général à la définition de l'altitude minimale du 1^{er} plancher, à l'obligation de construction d'étages et d'accès de toit, etc.

Tels que définis par le nouveau guide méthodologique du Ministère de l'Environnement (MEDDE, 2013b), ces zonages doivent maintenant prendre en compte des niveaux d'aléa suivant deux temporalités : un aléa de référence actuel et un aléa à une échéance de 100 ans, du fait de l'élévation de la mer liée au changement climatique. Dans la plupart des cas, il est prévu que l'inconstructibilité soit définie sur la base de l'aléa actuel, mais que les prescriptions soient étendues aux zones définies inondables sur la base de l'aléa prenant en compte le changement climatique, c'est-à-dire compte-tenu de la contrainte des niveaux d'eau maximaux calculés pour ce scénario. La solution définie actuellement consiste donc à durcir le règlement des zonages sans réellement réussir à prendre en compte la temporalité de l'évolution de l'aléa, liée à la progressivité de l'augmentation du risque lié au changement climatique.

Encadré 1 : Dispositions actuelles des zonages des PPRL

Dans ces conditions, où les zones rouges inconstructibles dominent le territoire des communes exposées à des aléas forts, pour lesquelles la relocalisation est donc la plus urgente, il est difficile de mettre en place un projet de recomposition territoriale. Une initiative prise par la commune de Petit-Bourg, en Guadeloupe, s'inspirant des zonages existant dans certains PPR Inondation, est l'insertion d'un zonage « orange », intermédiaire entre la zone rouge inconstructible et la zone bleue à prescriptions individuelles. Dans ces zones, définies comme celles où l'aléa est fort, sur la base de l'aléa intégrant le changement climatique à un horizon de 100 ans, mais pas sur la base de l'aléa de référence actuel, il s'agirait d'autoriser l'urbanisation, non pas en fonction de prescriptions individuelles, mais à condition qu'elle s'intègre dans le programme de relocalisation de la commune. De cette façon, il sera possible de s'assurer que l'urbanisation autorisée dans ces zones sera :

- Temporaire : elle se fera via des concessions d'occupation de propriétés publiques sur une durée limitée, soit en dur, si amortissable à court terme, soit sous la forme d'habitat léger ou mobile⁵. Dans tous les cas, elle sera amenée à être relocalisée à une échéance fixée.
- Résiliente : elle ne sera permise que si elle ne crée aucune augmentation de la vulnérabilité à la submersion marine, via (i) l'utilisation dans l'architecture de techniques et de matériaux permettant de limiter les dommages des submersions marines, (ii) l'intégration dans l'urbanisme de zones refuges hors d'eau en cas de submersion, et (iii) la mise en place d'un système d'alerte et de consignes d'évacuation, notamment grâce à un Plan Communal de Sauvergarde (PCS).

Ensuite, en fonction des modes d'occupation du territoire, de la nature des enjeux présents, et de la réglementation du foncier en vigueur, différents scénarios de recomposition pourront être envisagés (Figure 3) :

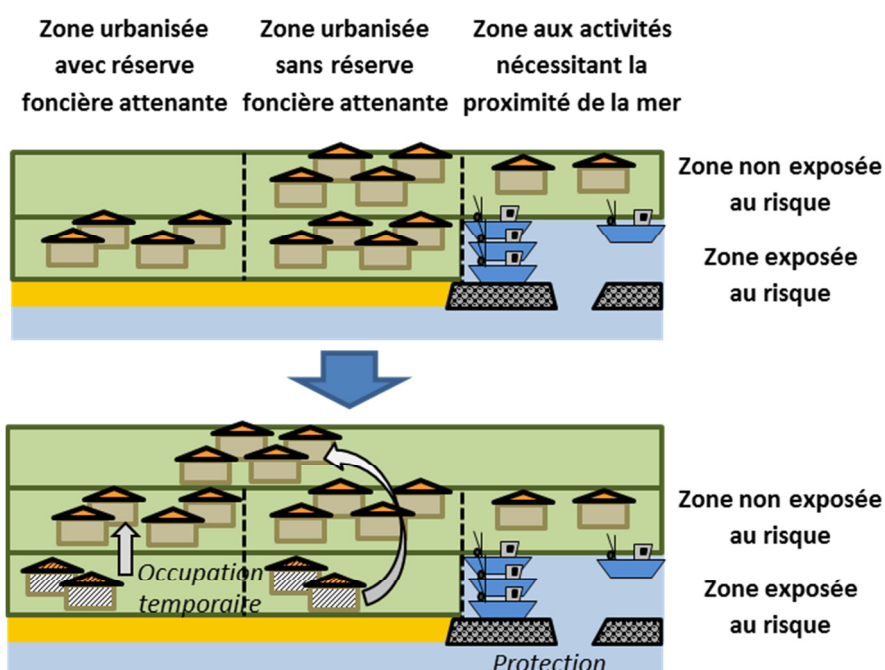


Figure 3 : Scénarios de relocalisation liés aux types d'enjeux sur le territoire

- Pour les zones urbanisées avec une réserve foncière attenante, il pourra être préconisé la relocalisation au plus proche, hors zone exposée au risque. Cette translation des enjeux facilitera l'acceptabilité des propriétaires, et sera également favorable aux activités économiques liées au tourisme, d'hébergement et de restauration, qui dépendent directement de la proximité au littoral.
- Pour les zones urbanisées sans réserve foncière attenante, la recomposition territoriale à une échelle plus large (notion d'espace « rétro-littoral ») devra être préconisée. À défaut de ne pouvoir relocaliser le volume de logements et d'activités à proximité du littoral, la

⁵ La récente loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (ALUR) reconnaît les nouvelles formes d'habitat léger, mobile et démontable (yourte, tipi, roulotte, mobile home, caravane, etc.) constituant de des habitats permanents, et prévoit que des zones puissent leur être réservées dans les documents d'urbanisme.

relocalisation sera d'autant plus considérée comme une opportunité de recomposition du territoire, comprenant par exemple une densification du bâti, un réaménagement du front de mer, etc.

- Pour les zones comprenant des activités nécessitant la proximité immédiate de la mer, telles qu'énumérées par le guide méthodologique des PPRL (MEDDE, 2013b) : la pêche, l'aquaculture, la conchyliculture, les services portuaires, ou encore les activités nautiques liées aux plages, il faudra envisager des solutions particulières adaptées à leur fonctionnement, voire une stratégie de protection dans les cas où la relocalisation sera techniquement infaisable, en limitant au maximum l'impact de ces aménagements sur les secteurs attenants.

Il conviendra dans tous les cas d'identifier et de bloquer, dès le début du processus, les réserves foncières des zones « rétro-littorales » hors zone à risque, pour accueillir les activités et les biens à relocaliser. Du fait des différentes contraintes (zones naturelles, agricoles, inondations fluviales, etc.), ces zones seront très limitées sur certaines façades littorales. Il sera également utile de recenser dans la commune, voire l'agglomération concernée (intercommunalité), les logements vacants qui pourront être rénovés, les « dents creuses » d'urbanisation, et les zones où la densification de l'existant est possible. Ces recherches devront évidemment s'intégrer dans une réflexion globale sur l'urbanisme de la zone considérée, en considérant les questions d'optimisation des réseaux de transport et d'assainissement par exemple, et les prévisions d'augmentation du nombre de logements sur le territoire, indépendamment du programme de relocalisation. La cohérence des projets de relocalisation, quelle que soit leur échelle, avec les documents de planification territoriale (PLU, SCOT) est absolument nécessaire, et devra être mise en regard avec les différents projets existants à l'échelle intercommunale. C'est en effet à cette échelle que ces projets de relocalisation devront être appréhendés, sachant que la pénurie des réserves foncières non exposées au risque pourra, dans certains cas, conduire à des transferts d'urbanisation entre communes, dont les conditions devront être discutées.

2.2. Modalités d'acquisition des biens et des terrains concernés

Actuellement, le Code de l'environnement dispose que des biens peuvent être acquis à l'amiable ou expropriés du fait de leur exposition aux risques naturels, si leur situation présente une menace grave et imminente pour des vies humaines, et si leurs coûts d'acquisition sont inférieurs à ceux des autres moyens de sauvegarde et de protection des populations (articles L. 561-1 et L. 561-3 du Code de l'environnement). Dans ce cas, les indemnisations sont financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier ». Ces indemnisations ne peuvent en théorie concerner que des biens assurés, et ne sont valables que pour les risques « majeurs » dont l'assurance est incluse dans le cadre du régime CatNat, dont font partie l'aléa submersion marine (cas particulier de l'aléa inondation) et l'aléa érosion des falaises côtières (assimilé à l'aléa mouvement de terrain)⁶. En dehors de ces conditions, on ne peut aujourd'hui faire appel à une expropriation pour cause d'exposition aux risques naturels financée par le fonds Barnier⁷.

⁶ L'aléa érosion des côtes basses sableuses n'étant pas considéré comme un risque majeur, il n'est pas couvert par le régime CatNat et ne fait pas partie de ces dispositions (article L. 561-1 du Code de l'environnement).

⁷ Il est néanmoins possible d'acquérir des biens à l'amiable, dans le cas précis où après un événement de catastrophe naturelle, ces derniers ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur (article L. 561-3 du Code de l'environnement).

Évidemment, les acquisitions amiables et les expropriations qui vont avoir lieu dans les prochaines années pourront encore faire appel au fonds Barnier, ces dernières n'ayant pu être prévues et anticipées. Cependant, on peut penser que cette situation n'est pas durable, pour plusieurs raisons :

- D'une part, dans ces situations d'urgence, les acquisitions sont souvent mal perçues et difficilement acceptées par les habitants, qui peuvent faire preuve de déni face à l'imminence du risque, ou invoquer des défauts de mise en œuvre de protection ou de méthodes alternatives de prévention.
- D'autre part, les biens soumis à un aléa d'érosion des côtes basses sableuses n'étant pas concernés par des acquisitions financées par le fonds Barnier, un sentiment d'injustice est ressenti par les habitants du littoral non éligibles (exemple très médiatique de l'immeuble « le Signal » à Soulac-sur-Mer en Gironde).
- Enfin, le prix de ces acquisitions, calculé sans prendre en compte le risque (article L. 561-1 du Code de l'environnement), est toujours très élevé, alors que la valeur réelle des biens à ce moment, du fait d'une décote liée au risque avéré, devrait être très faible, voire nulle. De plus, les dépenses du fonds Barnier étant dédiées à la prévention de tous les risques naturels couverts par le régime assurantiel CatNat, les ressources qui pourront être allouées au financement de projets de relocalisation littorale sont donc limitées.

L'objectif de ce travail est donc d'envisager des mécanismes grâce auxquels il serait possible d'anticiper cette situation d'exposition et de menace imminente pour les vies humaines, grâce à une réflexion sur l'organisation de la relocalisation et des acquisitions réalisées en amont. Dans cette situation, dès lors que les acquisitions ne seront pas nécessairement financées par le fonds Barnier, le risque n'étant pas imminent, d'autres dispositifs d'acquisition et d'autres sources de financement devront être identifiés.

La mise en place de projets d'aménagement incluant, en plus de la relocalisation, des volets concernant la requalification et la rénovation de l'habitat existant, l'amélioration et l'augmentation de l'offre d'accueil touristique sur le littoral, ainsi que le développement durable, et l'économie productive spécifique aux littoraux telle que la pêche, l'aquaculture et la conchyliculture, devra permettre une meilleure acceptabilité du recul par l'ensemble des acteurs locaux (particuliers, professionnels) et le financement d'une partie des coûts importants de ces opérations. Ces projets d'aménagement pourront prendre la forme de mécanismes aujourd'hui très utilisés tels que les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC - articles L. 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme) ou les Projets Urbain Partenariaux (PUP - article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme), couplés à des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH - article L. 303-1 du Code de la construction et de l'habitation) ou à des Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL - article L. 318-5 du Code de l'urbanisme), qui permettent une association de la population au projet d'aménagement et la sollicitation d'investisseurs privés pour sa réalisation et son financement.

En dehors des zones déjà gravement exposées où, du fait du danger présent pour la sécurité des personnes, le recul doit être effectué immédiatement, grâce à la mobilisation du fonds Barnier, plusieurs leviers seront disponibles pour l'acquisition de biens nécessaire à la réalisation d'opérations d'urbanisme, dans le cadre plus large de projets d'aménagement du territoire : ce sont les processus de veille foncière, d'animation foncière et d'expropriation de droit commun, pour cause d'utilité publique (cf. Encadré 2).

Les différents modes d'acquisition des biens :

La **veille foncière** consiste à utiliser le droit de préemption des collectivités territoriales afin de pouvoir acquérir prioritairement les biens qui feraient l'objet d'une vente, en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement (article L. 210-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Après avoir informé les propriétaires via une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) les collectivités peuvent exercer un Droit de Préemption Urbain (DPU) dans le cas où le projet d'aménagement est clairement défini, ou, en amont, un droit de préemption dans une Zone d'Aménagement Différé (ZAD), afin de constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une future opération d'aménagement (article L. 212-1 du Code de l'urbanisme). Cependant, cette approche consistant à attendre que des ventes aient lieu sur le territoire considéré, tous les biens visés ne peuvent être acquis par ce mécanisme⁸.

En parallèle, l'**animation foncière** consiste à réaliser des propositions d'acquisitions amiables de leurs biens aux propriétaires d'une zone, dans le cadre de la réalisation d'un projet d'aménagement. Cette solution, plus souple que l'expropriation, les prix d'acquisition étant négociés entre le propriétaire et la collectivité acquiritrice, bénéficie d'une plus grande acceptabilité vis-à-vis propriétaires. Toutefois, dans les zones où l'acceptabilité de la relocalisation est faible, et en particulier dans le cas des copropriétés, où un seul désaccord peut empêcher la vente d'un bien, cette démarche peut être infructueuse, ou dans le meilleur des cas prendre beaucoup de temps.

La troisième approche consiste à avoir recours à l'**expropriation de droit commun**, après réalisation d'une enquête publique, par la déclaration de l'intérêt général de l'opération d'aménagement⁹ programmée (article L. 300-6 du Code de l'urbanisme). Il s'agit d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) « travaux » ou « réserve foncière » (article L. 221-1 du Code de l'urbanisme). Cette approche, plus conflictuelle que les deux précédentes, peut déboucher sur de nombreux contentieux, mais est plus rapide que la veille et l'animation foncière, et c'est la seule qui permet de s'assurer de pouvoir acquérir tous les biens visés. En revanche, les valeurs d'indemnisation, moins flexibles, reposeront nécessairement sur les évaluations de France Domaine, et si aucun accord ne peut être trouvé, la décision reviendra au juge des expropriations (CETE Méditerranée, 2013).

Encadré 2 : Différents modes d'acquisition des biens

Grâce à ces trois leviers qui peuvent être utilisés conjointement, il est donc possible d'acquérir non seulement les biens exposés au risque et voués à la déconstruction, à court et moyen terme, mais aussi les réserves foncières sur lesquelles est envisagée la relocalisation future de ces biens. De manière générale, pour la constitution de réserves foncières dans le cadre de la réalisation d'un projet d'aménagement, l'acquisition des terrains en amont de l'affichage du projet permet d'éviter la spéculation immobilière liée à la valorisation des terrains ouverts à l'urbanisation. Les zones non encore définies comme urbanisables (zones naturelles ou agricoles) ont l'avantage de bénéficier de prix du foncier attractifs, mais l'extension de l'urbanisation sur ces espaces est aujourd'hui à limiter au maximum, même si elle devra être envisagée politiquement dans certains secteurs. Toutefois,

⁸ Les collectivités peuvent également instaurer un DPU sur des terrains aménagés pour restaurer des zones de mobilité d'un cours d'eau ou pour devenir des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (article L. 211-12 du Code de l'environnement).

⁹ L'opération d'aménagement s'entend au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.

grâce à la renaturation des zones littorales, la consommation d'espaces naturels pour la reconstruction des biens relocalisés sera en partie être compensée, elle peut dans ce cas être considérée comme un « transfert ». Par ailleurs, le prix du foncier des dents creuses en zone urbanisée est plus élevé, mais ces terrains ont l'avantage d'être déjà aménagés, reliés aux réseaux publics, ce qui rend leur urbanisation moins coûteuse (cf. Encadré 3).

La valeur d'acquisition des biens :

Actuellement, le recours à l'expropriation pour cause d'exposition au risque, via le fonds Barnier, implique une estimation de la valeur des biens sans prendre en compte l'existence du risque (article L. 561-1 du Code de l'environnement). Elle est basée sur les évaluations de France Domaines, et définie en dernier recours par le juge des expropriations. En revanche, pour les acquisitions amiables, l'estimation de la valeur des biens est le fruit d'une négociation entre la collectivité et l'acheteur, et offre plus de flexibilité.

Si aujourd'hui, les risques n'ont que très peu d'influence sur les prix de l'immobilier sur les littoraux, les aménités telles que la vue sur la mer étant très importantes, il est attendu que l'accélération des phénomènes d'érosion et l'augmentation de la fréquence des événements de submersion marine à venir, puisse faire évoluer à la baisse les prix de l'immobilier exposé aux risques littoraux. De plus, le phénomène d'annonce de projets de relocalisation sur le territoire fera également baisser la valeur immobilière des biens, sachant que leur durée de vie est dorénavant limitée, même si cela aura lieu à moyen terme¹⁰. Pour ces deux raisons, la baisse progressive de la valeur des biens devrait être de nature à inciter les propriétaires à céder à l'amiable leurs biens à la collectivité, avant que la valeur de ces derniers n'ait trop diminué. Dans ce cas de figure, la nécessité de passer par des expropriations, en dernier recours, pourrait donc être évitée dans une grande partie des cas. De plus, mis en place en amont, le droit de préemption et les acquisitions amiables permettront de constituer des références de prix pour l'expropriation (CETE Méditerranée, 2013).

À l'avenir, la réglementation nationale en matière d'acquisition des biens exposés aux risques pourrait être amenée à évoluer, au vu de l'ampleur du phénomène. Il pourrait par exemple être décidé que l'évaluation de la valeur des biens doit prendre en compte la présence d'un risque, en particulier dans les cas où les propriétaires étaient informés de l'existence de ce risque au moment de l'acquisition de leur bien. Ainsi, 69 % des personnes enquêtées dans le cadre du projet SOLTER trouvent que le financement public de l'indemnisation des habitants qui se sont installés récemment n'est pas juste, car ces personnes ont pris leur décision en étant informées des risques encourus (Rey-Valette et al., 2014). Enfin, on peut imaginer que les indemnisations soient modulées en fonction de critères d'équité sociale, selon par exemple que le bien soit à usage de résidence principale ou secondaire, règle qui existe déjà à l'étranger (Québec) et qui est aujourd'hui plébiscitée par les habitants enquêtés sur le littoral (Rey-Valette et al., 2014).

Encadré 3 : Valeur d'acquisition des biens

¹⁰ Des évolutions du marché de l'immobilier et des terrains ont déjà été observées après la mise en place de zonages règlementaires tels que les PPR. Elles restent cependant difficiles à estimer et à anticiper (CETE Nord-Picardie, 2012).

2.3. Mise en place de mécanismes d'usage temporaire du littoral

Comme indiqué précédemment, la démarche proposée consiste à anticiper le plus possible les acquisitions liées aux opérations de recul, ce qui permettra à la fois de rationaliser et de minimiser les coûts publics, ainsi que de rendre les projets plus acceptables par les résidents (puisqu'ils seront prévenus longtemps à l'avance de leur départ). L'anticipation, véritable changement profond des modes de propriété sur les territoires littoraux rendra également possible la gestion de l'acquisition des biens par les différentes options de veille, d'animation foncière et d'expropriation, ainsi que la gestion des contentieux envisageables. Il est donc envisagé d'acquérir dès que possible des biens qui sont considérés comme étant exposés à l'érosion, où à des submersions permanentes ou très fréquentes, à une échéance de 20 à 80 ans, et qu'il ne sera plus possible de défendre à terme, même si pour certains, leur exposition immédiate est encore faible (Figure 4).

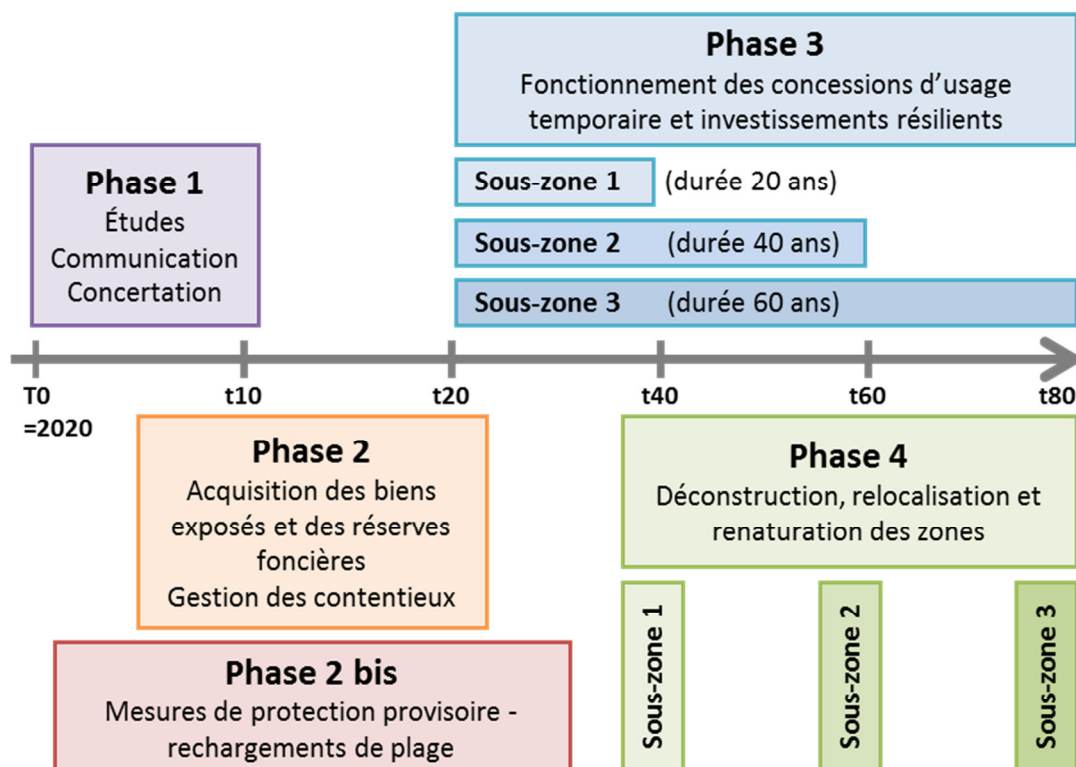


Figure 4 : Planification dans le temps du programme de relocalisation

Après une phase d'études techniques sur l'aléa, destinées à définir le zonage, et sur la faisabilité opérationnelle et économique du projet (5 ans), les biens seront acquis progressivement pendant la phase de mise en place du projet (10 à 15 ans), qui se clôturera par un processus d'expropriation pour les biens n'ayant pu donner lieu à des négociations amiables. Pendant cette phase de transition, l'entretien des ouvrages et les éventuels rechargements de plage nécessaires seront maintenus, de manière à stabiliser temporairement la situation. La mise en place d'une règle, définissant que les habitants ayant refusé toute forme d'acquisition de leur bien au terme des phases amiables, ne pourront plus bénéficier d'une indemnisation du fonds Barnier à hauteur de la valeur vénale de leur bien sans prise en compte du risque, au-delà de cette phase, permettra de faciliter l'accord des propriétaires vers une négociation à l'amiable des acquisitions.

Au bout de 15 à 20 ans, en fonction de la rapidité de la phase d'acquisition, la collectivité portant le projet se verra donc devenir propriétaire de biens qui ne sont pas tous voués à une déconstruction immédiate, mais différée dans le temps. Pour ces biens, il est envisagé plusieurs mécanismes conférant aux populations et aux activités littorales la possibilité d'une occupation limitée dans le temps de 20, 40 ou 60 ans à partir de la date d'acquisition, en fonction des projections d'évolution des aléas d'érosion et de submersion marine. Le maintien de ces biens et de ces activités dans des zones, qui sont toutefois exposées à l'aléa pour des scénarios d'évènement extrême, sera assorti de prescriptions de réduction de la vulnérabilité à la submersion (cf. section 2.1).

Enfin, au terme des périodes définies, les bâtiments des différentes sous-zones seront déconstruits et ces secteurs seront progressivement renaturés, ce qui permettra la reconstruction de systèmes dunaires et l'agrandissement des plages, jouant un rôle à la fois récréatif et de zone « tampon » de protection contre les aléas littoraux. En parallèle de cette dernière phase, des habitations seront si possible réimplantés en arrière dans les zones rétro-littorales hors risque sur le territoire de la commune, où à défaut de l'intercommunalité.

2.3.1. Les différentes logiques et intérêts à prendre en compte selon les acteurs

Dans les secteurs concernés par les projets de relocalisation, se trouveront différents types d'acteurs : particuliers, activités économiques (entreprises, commerces, exploitations agricoles) activités touristiques (commerces, restaurants et hôtels, campings) et activités liées à la mer (pêche, aquaculture, conchyliculture, plaisance, sports nautiques). Ces acteurs n'ont pas les mêmes objectifs ni les mêmes contraintes vis-à-vis de leur occupation du littoral, et donc du projet de relocalisation. Il faudra donc chercher à prendre en compte les différentes logiques de ces acteurs, afin de mettre en avant les leviers adéquats pour leur faire accepter le projet.

Pour les habitants, la principale logique est en général patrimoniale, souvent combinée avec des questions d'attachement personnel, selon que les résidents soient principaux ou secondaires. Une différence est cependant notable pour les propriétaires bailleurs, qui recherchent avant tout la rentabilité et l'amortissement de leur investissement. Ces différents profils n'auront donc pas les mêmes exigences en termes d'indemnisation et ne seront pas nécessairement intéressés par les mêmes propositions d'occupation temporaire et de relogement. D'autre part, les locataires, en particulier ceux qui habitent leur logement depuis de nombreuses années et qui bénéficient de montant de loyers inférieurs à ceux du marché actuel, pourront avoir du mal à retrouver des logements équivalents à un loyer abordable, alors que ce sont souvent les résidents les plus économiquement vulnérables. Il faudra donc trouver un moyen de leur proposer un relogement dans des conditions acceptables¹¹.

D'un autre côté, pour les activités économiques, c'est une logique de rentabilité qui guidera leur acceptabilité. Les gérants de commerces, par exemple, s'inquiéteront de garder la clientèle nécessaire à leur activité. C'est donc dans ce sens qu'il faudra orienter le projet vis-à-vis de ces acteurs. Enfin, pour les activités économiques touristiques, pour lesquelles la proximité de la mer et les accès aux plages sont souvent primordiaux, des mesures particulières devront être mises en place

¹¹ Éventuellement en prenant en charge, leurs frais de déménagement et de raccordement des réseaux (eau / électricité / gaz / téléphonie, etc.).

pour leur permettre de fonctionner pendant et après les phases de recombinaison, de façon à les inciter à intégrer volontairement le programme.

On voit donc que suivant les acteurs présents, et leurs différentes contraintes, les leviers menant à l'acceptabilité d'un recul ne sont pas identiques. Les programmes de relocalisation devront donc être flexibles, et reposer sur différents mécanismes complémentaires et interchangeables suivant les situations. Les principaux mécanismes identifiés font l'objet des sections suivantes.

2.3.2. Le démembrement de propriété

Le démembrement de propriété consiste à séparer l'usufruit, c'est-à-dire le droit de se servir d'un bien et d'en percevoir des revenus, de la nue-propriété, c'est-à-dire le droit de disposer de son bien à sa guise, de le modifier ou de le détruire (articles 578 à 624 du Code civil). L'usufruit est un droit temporaire. Il est soit viager : c'est-à-dire qu'il est cédé par le propriétaire à l'usufruitier jusqu'à la fin de sa vie ; soit à durée fixe : c'est-à-dire que le propriétaire et l'usufruitier se mettent d'accord lors de l'acte de démembrement sur sa durée. Au terme de l'une de ces deux durées, l'usufruit revient automatiquement au nu-propriétaire qui retrouve alors la pleine propriété du bien, sans aucune formalité, ni coût, ni impôt lié à cet événement.

Dans le cadre de l'anticipation d'un projet de relocalisation, il serait envisagé que la collectivité territoriale acquière à l'amiable, non pas la pleine propriété, mais seulement la nue-propriété des biens exposés à moyen terme, en laissant aux anciens propriétaires un usufruit à durée fixe dont la durée, serait basée sur les zonages définis lors des études techniques. La collectivité n'indemniserait alors les anciens propriétaires que de la valeur de la nue-propriété, au lieu de celle de la pleine propriété. Alors que les valeurs respectives de la nue-propriété et d'un usufruit viager sont habituellement calculées sur la base de l'estimation de la durée de vie de l'usufruitier, dans le cas d'un usufruit à durée fixe, le calcul peut par exemple reposer sur l'estimation de la valeur locative du bien pendant la durée du démembrement. La durée de l'usufruit ne pourra donc dépasser la durée pour laquelle la valeur cumulée des loyers atteint la valeur vénale du bien¹² (cf. Encadré 4).

¹² À noter que pour le calcul des parts de la valeur du bien à compter dans le patrimoine du nu-propriétaire et de l'usufruitier, la valeur de l'usufruit à durée fixe est déterminée, selon l'article 669 du Code général des impôts, à 23 % de la valeur de la pleine propriété pour chaque période de 10 ans sans fraction, la valeur de la nue-propriété étant le complément. Si cette méthode de calcul est appliquée, la valeur d'un usufruit d'une durée de 40 ans atteint 92 % de la valeur de la pleine propriété. Au-delà de cette durée, la valeur de la nue-propriété à indemniser devient nulle.

Le démembrement de propriété :

L'usufruit constitue un droit réel qui peut être transmis (vendu ou cédé) à un tiers (article 595 du Code civil), sans modification de sa durée fixe définie initialement, au bout de laquelle l'usufruit revient dans tous les cas au nu-propiétaire. En contrepartie des droits procurés, l'usufruitier est tenu de veiller à la bonne conservation du bien, de faire les dépenses d'entretien et les réparations courantes. Il assume les éventuelles charges liées à l'utilisation du bien ainsi que le paiement de la taxe d'habitation, s'il est occupant du logement. Par défaut, sont à la charge du nu-propiétaire le paiement de la taxe foncière et les grosses réparations, à moins qu'elles n'aient été occasionnées par le défaut de réparations d'entretien du bien (articles 605 et 606 du Code civil). Au-delà de ces règles générales, la répartition détaillée des charges et des taxes peut être partagée de façon différente, de manière contractuelle, grâce à la convention d'usufruit. Comme par définition, le nu-propiétaire ne dispose d'aucun revenu lié au bien pendant la durée de l'usufruit, il ne doit pas en supporter les charges pendant cette période. Cependant, de manière symbolique, et pour renforcer l'acceptabilité de l'opération, il pourrait être envisagé d'exonérer les propriétaires occupants de tout ou partie des charges et taxes dont ils doivent s'acquitter.

Enfin, le nu-propiétaire et l'usufruitier peuvent se mettre d'accord pour partager le coût de l'assurance habitation, et les indemnités versées en cas de sinistre. Lorsqu'un contrat unique n'est pas envisageable, le nu-propiétaire doit assurer le logement (les murs) ainsi que sa responsabilité pour les dommages que le bien pourrait causer à l'occupant, et l'usufruitier, le contenu du logement et sa responsabilité pour les dommages qu'il pourrait causer au bien (comme un locataire).

Encadré 4 : Démembrement de propriété

Destiné essentiellement à des particuliers, dans les sous-zones où l'usage temporaire est de durée inférieure ou égale à 40 ans (dans les sous-zones 1 et 2, cf. Figure 2), en particulier sur les fronts de mer où le bâti a une valeur architecturale et patrimoniale, ce mécanisme présente l'avantage, pour les anciens propriétaires, de continuer d'habiter ou de louer leur logement pendant de nombreuses années, tout en bénéficiant d'une indemnité immédiate d'une partie de la valeur de leur logement, leur permettant éventuellement d'investir dans un nouveau projet immobilier. Ils se prémunissent également, en anticipant la vente de leur bien, de la possible baisse de sa valeur immobilière au fur et à mesure de l'augmentation de son exposition au risque, et liée à la connaissance de sa durée de vie limitée dans le temps. L'avantage pour la collectivité est la possibilité d'acquérir les biens pour une valeur moindre que celle de la pleine propriété, tout en s'assurant de posséder la pleine propriété du bien à l'échéance fixée par les études d'aléa, afin de pouvoir planifier les déconstructions. Enfin, ce mécanisme peut profiter d'une plus grande acceptabilité par les résidents que l'acquisition immédiate et totale de leurs biens.

2.3.3. Les concessions d'occupation temporaire du domaine public

Ce deuxième mécanisme fait appel à des outils existants de concession temporaires de long terme tels que le Bail Emphytéotique Administratif (BEA - article L. 1311-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales) ou l'Autorisation d'Occupation Temporaire constitutive de droits réels (AOT - article L. 1311-5 et suivants du Code général des collectivités territoriales, et articles L. 2122-6 à L. 2122-20 du Code général de la propriété des personnes publiques). Ils ont l'avantage d'être assez

souples et de permettre différents types de valorisation des biens acquis par la collectivité qui ne seront pas voués à une déconstruction immédiate.

Grâce à ces outils, l'objectif pourra être différent selon le volume des biens acquis et la durée restante avant la relocalisation effective :

- D'un côté, à l'échelle de biens de particuliers individuels, ce type de convention permettra de donner aux anciens propriétaires occupants la possibilité de rester habiter leur ancien logement pendant la durée fixée par les études d'aléa, moyennant le paiement d'une redevance. Ce mécanisme pourra aussi être utilisé pour louer le bien à de nouveaux occupants si les anciens propriétaires décident de le quitter après la vente.
- D'un autre côté, dans le cas d'ensembles de bâtiments acquis par la collectivité, tels des îlots bâtis, ce type de convention permettra de donner l'autorisation à des entrepreneurs économiques d'occuper ces terrains publics pour y réaliser un projet d'exploitation des biens construits (rénovation et location à l'année ou saisonnière, touristique), voire un nouveau projet d'aménagement amortissable sur la durée d'occupation restante (construction de nouveaux logements ou d'un complexe touristique plus résilients, voire mobiles et déplaçables à terme, densification de l'existant, plus forte valeur ajoutée liée à une conception écologique, etc.). Dans ces cas, la convention prendra la forme d'un Partenariat Public-Privé (PPP), dans le sens où une partie des frais d'aménagement et de rénovation de la zone (y compris des équipements publics) seront pris en charge par le privé. Quel que soit le projet retenu, il aura une durée de vie limitée dans le temps, au bout de laquelle les terrains et tous les aménagements réalisés sur ces derniers reviendront à la collectivité territoriale pour la réalisation de l'opération de relocalisation. Les projets devront donc être pensés dans un objectif de rentabilité à moyen terme (20 à 60 ans, donc prioritairement dans les sous-zones 2 et 3, cf. Figure 2), ce qui est tout à fait possible au vu de la forte attractivité actuelle du littoral (cf. Encadré 5).

Les BEA et AOT :

Les Baux Emphytéotiques Administratifs et les Autorisations d'Occupation Temporaire étant constitutifs de droits réels, ils peuvent être cédés à un tiers avant l'échéance fixée (ce qui ne modifie pas leur date de fin). Leur reconduction n'étant pas tacite, c'est à la collectivité propriétaire de se prononcer sur un éventuel renouvellement. Par défaut, ce type de convention définit que c'est le bénéficiaire de la convention d'occupation qui assume les charges d'entretien des biens, les impôts fonciers et éventuellement la taxe d'habitation ainsi que l'assurance des biens s'il les occupe.

La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (article L. 2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques). Pour un particulier, la redevance pourra être estimée par la valeur locative d'un bien équivalent, l'évaluation de ces loyers pouvant évoluer dans le temps et tenir compte de nouvelles aménités procurées par les relocalisations effectives proches (notamment la vue sur mer). Pour des entrepreneurs, la redevance pourra tenir compte de la valeur locative des biens, et des bénéfices tirés de leur exploitation (par exemple via le chiffre d'affaire réalisé). Dans tous les cas, elle devra tenir compte du caractère précaire et révocable de la convention d'occupation (article L. 2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques).

Encadré 5 : BEA et AOT

Les avantages de ce type de mécanisme sont multiples :

- Pour les anciens propriétaires particuliers, la possibilité de continuer d'habiter leur logement en le louant, tout en bénéficiant d'une indemnité immédiate de la totalité de la valeur de leur bien, leur permettant éventuellement d'investir dans un nouveau projet immobilier. Ce mécanisme favorise donc également l'acceptabilité des résidents par un système de transition. Là encore, pour renforcer l'adhésion à ces dispositifs, il pourrait être envisagé de proposer aux personnes souhaitant transmettre l'indemnité à leurs enfants, une réduction des droits de transmissions sur ces sommes.
- Pour les collectivités territoriales ainsi que pour les entrepreneurs souhaitant investir dans un projet d'aménagement rentable à court terme, ce mécanisme permet que les espaces littoraux ne soient pas complètement « gelés » en attente d'une opération de relocalisation, situation qui pourrait entraîner une dégradation des biens et une baisse significative de la qualité de vie dans les quartiers visés, et plus généralement une réduction du dynamisme économique de la commune.
- Pour la collectivité, l'investissement est important puisqu'elle doit acquérir les biens à hauteur de leur valeur totale sur le marché de l'immobilier. Cependant, elle peut ensuite rembourser une partie de ces acquisitions par les recettes liées aux redevances dues par les particuliers et par les opérateurs privés¹³.
- Ce mécanisme lui octroie également un contrôle à la fois sur l'occupation de l'immobilier existant et sur les projets d'aménagement temporaire des espaces littoraux jusqu'à la relocalisation effective. Cela permettra donc à la collectivité de planifier efficacement l'opération de relocalisation, et aussi de veiller à ce que soient respectées les prescriptions de réduction de la vulnérabilité (résilience) sur les constructions et les rénovations temporaires liées au zonage du projet.

Le nouveau Bail Réel Immobilier :

À noter qu'un nouveau type de bail de longue durée appelé « Bail Réel Immobilier » (BRILLO) a été très récemment introduit dans le Code de la construction et de l'habitation (article L. 254-1 et suivants) par l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014. Se substituant au bail à construction et au bail à réhabilitation, il consiste à dissocier la propriété du foncier et celle du bâti afin de produire des logements à des prix plus abordables pour les particuliers (en économisant le prix de l'achat du foncier). Constitutif de droits réels sur l'immobilier, mais pas sur le foncier, il peut être donné par une collectivité territoriale à un promoteur ou à un particulier pour la construction, la réhabilitation et l'exploitation de logements, pour une durée définie au bout de laquelle les biens construits reviennent au propriétaire foncier. Même s'il est aujourd'hui mis en place dans un but d'accessibilité de la propriété et d'encadrement des prix de l'immobilier, il pourrait potentiellement être un outil intéressant pour la gestion des risques littoraux.

Encadré 6 : Nouveau Bail Réel Immobilier

¹³ L'inconvénient de ce mécanisme est le besoin de la mise en place d'une structure pour gérer le suivi des conventions et le paiement des redevances, etc., ce qui entraîne des frais de gestion pour la collectivité.

2.3.4. Le transfert des activités économiques dans des conditions équivalentes

Les deux précédents mécanismes s'adressent essentiellement à des secteurs urbanisés de type résidentiel, voués à le rester, ou à être en partie transformés via un nouveau projet d'aménagement temporaire. Cependant, les habitants ne sont évidemment pas les seuls occupants des fronts de mer littoraux, occupés par de nombreuses activités économiques, notamment halieutiques (pêche, aquaculture, conchyliculture) et liées au tourisme (commerces, restauration, hôtellerie, campings, etc.), ainsi que des services publics.

Pour ces enjeux, il est fait l'hypothèse que les propriétaires et gestionnaires de ces derniers auront un intérêt évident à s'intégrer dans le programme de relocalisation, puisque la recomposition du territoire ne pourra se faire sans impacter leur activité. Il est donc prévu, dans la mesure du possible, d'éviter le recours à l'expropriation de ces acteurs, mais plutôt de faire naître avec eux un dialogue, dans le but de prendre en compte leurs contraintes en lien avec le projet de relocalisation, ainsi que leurs besoins de manière générale. De cette manière, pour un restaurant en front de mer, il pourrait être envisagé avec le propriétaire une AOT, suivie d'un transfert dans des locaux aussi bien situés au terme de la relocalisation de la sous-zone 1, ce qui lui permettrait de garder sa localisation indispensable à son activité. Ainsi, plutôt que l'achat au prix fort des locaux du restaurant, la collectivité pourrait offrir un échange à l'amiable avec des locaux anciennement en seconde ligne, achetés par ailleurs, à un prix moins élevé. De la même manière, pour un camping, on pourrait envisager une translation progressive de ses emplacements, vers des terrains acquis immédiatement en arrière par la collectivité, contre la cession à titre gratuit du front de mer, du moment que cela ne cause aucun préjudice à l'activité de l'entreprise. Enfin, pour les activités ne nécessitant pas directement une proximité avec le front de mer, mais surtout une proximité avec la population (petits commerces, services publics, etc.) il pourrait être envisagé un transfert dans les zones nouvellement urbanisées en retrait. Dans tous les cas, ces aménagements seraient accompagnés d'aides à l'agrandissement, à la mise aux normes et à la modernisation de l'activité, permettant aux professionnels de trouver un avantage à leur participation.

Par ce schéma, on considère que la relocalisation des activités ne sera pas un problème majeur, du fait de l'intérêt qu'elles peuvent trouver à cette recomposition territoriale. Cela devrait être facilité par l'acceptation des populations résidentes, saisonnières et d'excursionnistes, auxquelles les activités devront s'adapter pour sauvegarder leur rentabilité économique. De plus, des opportunités d'amélioration non négligeables pourront être saisies par les acteurs économiques lors de la réalisation du projet de relocalisation. Ce système implique que dans la grande majorité des cas, les activités économiques (fonds de commerce) n'auront pas à être indemnisées elles-mêmes, l'activité restant localisée sur le territoire. Seuls les locaux seront éventuellement à indemniser, dans les cas où aucun arrangement de transfert n'aura pu être trouvé. Il faudra par contre éventuellement penser à un fonds permettant l'indemnisation de frais d'interruption ou de réduction temporaire d'activité lors des transferts et plus généralement des travaux liés au projet de relocalisation.

2.3.5. Le risque de survenance d'un évènement extrême

Un élément très important, à inclure dans la mise en place de ces différents mécanismes, est la prise en compte du caractère imprévisible de la survenance d'un évènement extrême de submersion

marine ou d'érosion pendant la durée définie pour les actes de démembrement ou les conventions d'occupation temporaire. En effet, les concessions d'occupation se déroulant sur des longues durées, il est possible qu'un tel évènement survienne avant la date initialement prévue pour la relocalisation effective. Les biens concernés pourraient alors être fortement endommagés, et leur réparation pourrait ne pas être souhaitable au vu de l'objectif final de relocalisation.

Grâce aux expertises techniques permettant d'évaluer la probabilité de survenance de tels évènements extrêmes, il conviendra de limiter au minimum les occupations temporaires dans les zones où le risque implique un danger pour la vie humaine, puisque dans ce cas, les habitants étant occupants de biens dont la collectivité est le propriétaire, la question de la responsabilité de celle-ci au niveau de la sécurité des personnes sera primordiale.

En revanche, dans les zones où seuls des dégâts matériels sont envisagés, il faudrait que les conventions d'usufruit et d'occupation temporaire contiennent une clause spécifique « de sauvegarde », fixée contractuellement, qui définisse qu'à partir d'un certain degré d'endommagement, ou que si le temps restant avant la déconstruction prévue des biens est inférieur à un certain nombre d'années, les biens ne seraient pas réparés, mais immédiatement démolis. C'est ce que prévoit déjà l'article L. 561-3 du Code de l'environnement, qui propose, grâce au fonds Barnier, une acquisition des biens sinistrés à plus de la moitié de sa valeur à la suite d'un évènement de catastrophe naturelle¹⁴.

Dans ce cas de figure, des indemnités seraient à verser aux occupants des biens démolis : pour le démembrement de propriété, l'usufruitier se verrait indemnisé de la valeur du reliquat d'usufruit restant jusqu'à la durée initialement prévue, ce qui y mettrait fin. Pour une AOT faite à un particulier, il n'y aurait pas d'indemnisation supplémentaire, la démolition du bâtiment se traduirait seulement par un manque à gagner des revenus locatifs initialement envisagés. Enfin, pour une AOT faite à un entrepreneur, il pourrait être envisagé d'octroyer une indemnisation des pertes liées à l'amortissement non réalisé de l'investissement sur le projet d'aménagement. Ces indemnités, ainsi que les coûts de démolition des biens, pourraient être financées en grande partie par les indemnités d'assurance dues après les sinistres, qui ne seraient alors pas affectées à la réparation des biens, ce qui est absurde dans une optique de relocalisation. Ce procédé aurait donc l'intérêt de permettre le financement par le secteur assurantiel d'une partie de l'opération de relocalisation, mais il suppose une évolution de la réglementation du régime assurantiel CatNat, puisque celle-ci prévoit actuellement que les indemnités d'assurance ne peuvent être affectées qu'à la reconstruction à l'identique des biens. Cela serait une évolution importante qui permettrait d'une certaine façon d'allouer des indemnités d'assurance à la prévention des risques. Cela amènerait également à réduire le nombre d'enjeux à relocaliser au terme de la période fixée, et donc par la même occasion, l'importance et la récurrence des dommages potentiels sur les biens et les personnes jusqu'à la relocalisation effective.

¹⁴ Cette disposition n'est valable aujourd'hui que pour des acquisitions amiables, pour lesquelles l'indemnisation est plafonnée à 240 000 € par unité foncière (article L. 561-3 du Code de l'environnement). Cependant, ces limites ont exceptionnellement été contournées dans les zones de solidarité consécutives à la tempête Xynthia.

3. PORTAGE ET GOUVERNANCE DES PROJETS DE RELOCALISATION

Au vu des éléments méthodologiques présentés, les programmes de relocalisation nécessiteront une gouvernance regroupant de nombreux acteurs. En premier lieu, ces projets s'intégrant dans une démarche globale d'aménagement du territoire, l'ensemble des strates décisionnelles s'impliqueront dans le portage politique du projet. Même si l'on peut supposer qu'il sera initié par une démarche locale (communes ou intercommunalités), comme dans le cadre de l'appel à projet national sur la relocalisation (MEDDE, 2013a), les départements et les régions seront des partenaires décisionnels et financiers importants, autant que les services de l'État.

Ces partenaires décideurs seront associés à des partenaires de la sphère opérationnelle, à la fois pour les aspects financiers, et de portage technique du projet. Dans ce cadre, il semblerait pertinent que des structures telles que la Caisse des Dépôts et Consignations, des Sociétés d'Économie Mixte (SEM) d'aménagement, ainsi que les Établissements Publics Fonciers (EPF)¹⁵ soient intégrées aux comités de pilotage et de suivi. De plus, au vu de l'objectif final de renaturation des territoires déconstruits, le Conservatoire du Littoral, qui jouit d'une image très positive auprès de la population, pourrait également jouer le rôle de dernier propriétaire des terrains, avant leur affectation au Domaine Public Maritime. Cette articulation entre décideurs politiques, aménageurs et financeurs donneraient à ces projets la cohérence nécessaire (Figure 5).

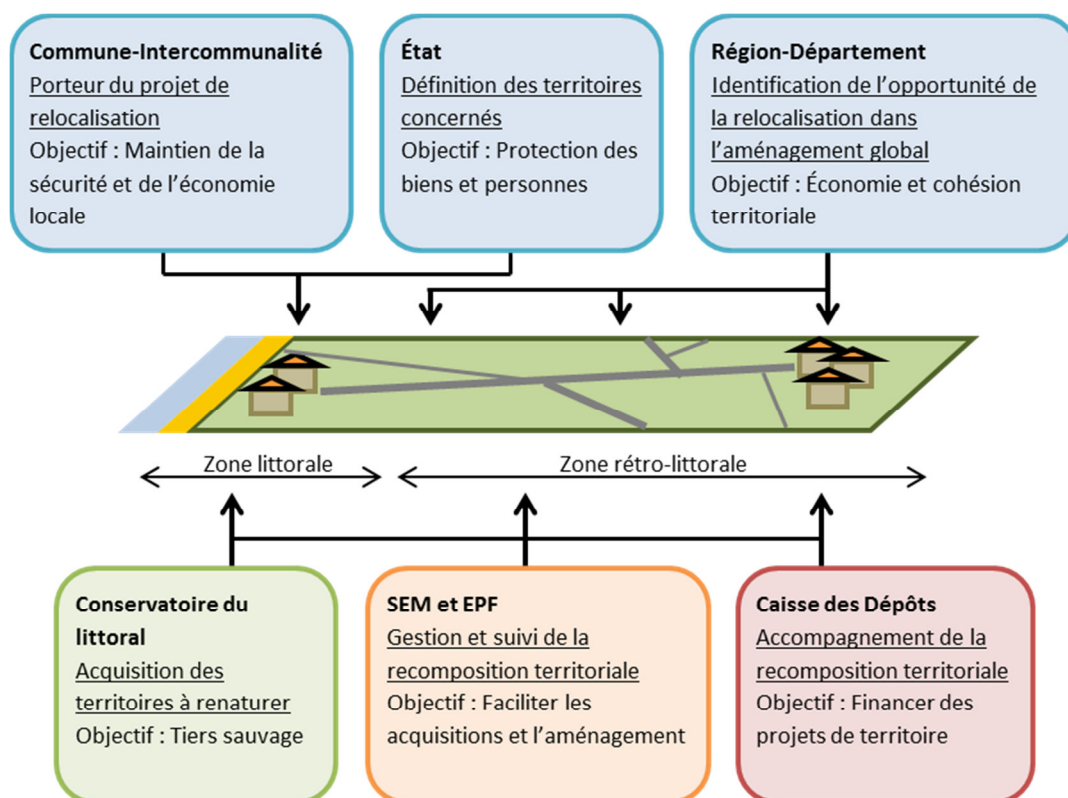


Figure 5 : Acteurs de la gouvernance des projets de relocalisation

¹⁵ D'après des modifications récentes des articles L. 321-1 et L. 324-1 du Code de l'urbanisme, définissant les missions des EPF, ces derniers peuvent désormais utiliser leurs compétences pour contribuer à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels. Ils ont de plus été identifiés, dès la mise en place de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, comme des acteurs clés pour la réalisation de la relocalisation (MEDDE, 2012).

Cette orientation vers une gouvernance large se justifie aussi par l'objectif d'intégrer les projets de relocalisation dans des plans d'aménagement plus globaux. Cette prise de conscience vis-à-vis de l'exposition aux risques naturels, plutôt qu'une seule contrainte, peut être considérée comme une opportunité de recomposition territoriale, et être intégrée aux stratégies territoriales définies localement. L'ensemble des territoires sont confrontés à des problématiques de rénovation et de renouvellement urbain, de réflexion sur l'attractivité touristique et d'inscription de l'environnement dans le cadre de vie ; les projets de relocalisation devront s'intégrer totalement dans ces thématiques. Ils devront donc être portés non seulement par des experts de la gestion des risques et du littoral, mais également par les acteurs de l'aménagement du territoire, et plus précisément urbain, tels que les urbanistes, paysagistes, architectes, et spécialistes de l'ingénierie foncière et financière, qui ne sont pas aujourd'hui réellement intégrés. Il y a là une frontière entre deux mondes qui se méconnaissent encore et qui sont nécessaires à la réalisation de tels projets.

Au final, on peut résumer le rôle et l'intervention des différents acteurs par la Figure 6 :

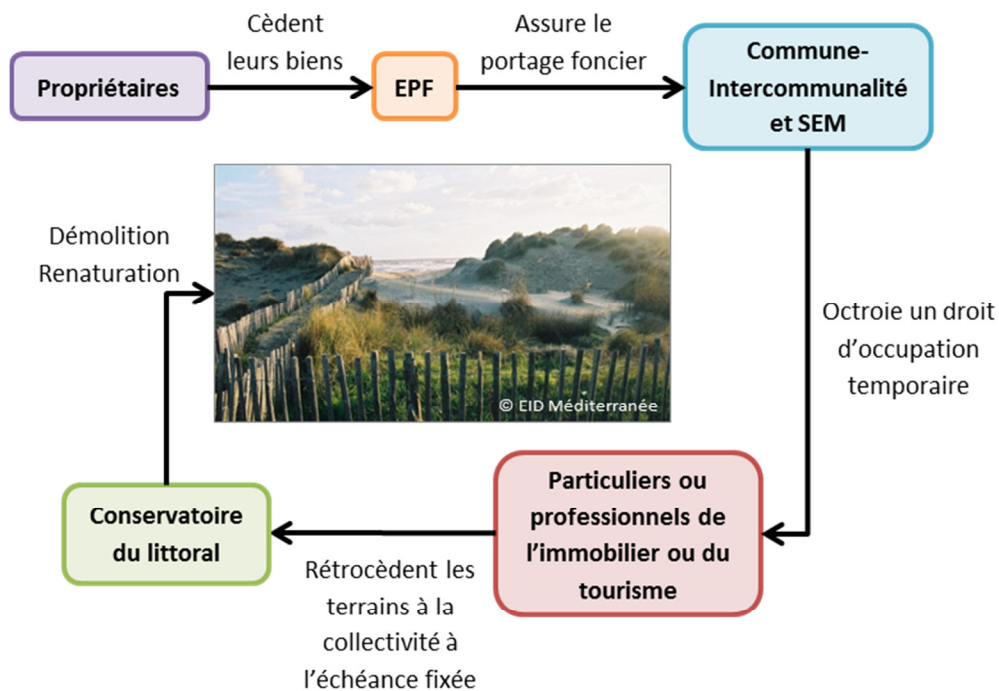


Figure 6 : Grandes étapes du projet et rôle des différents acteurs

Par ailleurs, l'usage temporaire des terrains de la collectivité nécessitera une gestion, qu'elle prenne les diverses formes proposées d'actes de démembrement de propriété, d'AOT, de baux de droit commun ou de longue durée. En plus de l'aménagement du territoire, des compétences en gestion de patrimoine seront donc nécessaires, via la présence dans le groupe technique d'une SEM bailleur ou de bailleurs sociaux. Enfin, dans l'objectif affiché de résilience et d'éco-conception des aménagements temporaires et/ou mobiles réalisés dans les périmètres de la relocalisation, la participation au projet d'architectes et de paysagistes semble indispensable. Dans le cadre de l'attribution aux collectivités territoriales de la compétence de Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI), les EPAGE (Établissements Publics d'Aménagement et de

Gestion des Eaux) qui seront créés pourraient donc également être des acteurs à intégrer dans la gouvernance des projets de relocalisation.

La plus grande difficulté pour le portage et la gouvernance de tels programmes est sans doute celle liée au très long terme (60 à 80 ans) sur lequel ils doivent être planifiés et coordonnés, malgré les incertitudes importantes sur les évaluations de l'aléa et des impacts du changement climatique, et dans un contexte d'instabilité réglementaire et politique. Il faut aussi être conscient du fait, qu'avec cette approche d'acquisition anticipée d'un grand nombre de biens dans les zones de recomposition, les collectivités substitueront au risque naturel (pour les habitants) un risque financier (pour elles-mêmes), puisqu'elles devront compter sur les recettes des conventions d'occupation temporaire pour assurer le retour sur l'investissement de l'acquisition initiale des biens.

Ce qui impliquera que le projet évoluera dans le temps, à la fois en fonction de l'évolution des aléas, mais aussi en fonction d'évolutions des prix du foncier et des valeurs locatives des biens, des nouvelles modalités touristiques, etc. Il devra pouvoir faire preuve de flexibilité, tout en gardant des grandes lignes directrices claires et bien définies, qui devront nécessairement perdurer bien au-delà de la durée des mandats des élus locaux qui porteront la démarche.

4. MONTAGE FINANCIER ET LOGIQUE ÉCONOMIQUE DES PROJETS DE RELOCALISATION

Jusqu'à aujourd'hui, la relocalisation des activités et des biens rencontrant une forte opposition de la part des populations littorales, et donc un faible engouement politique, les cas réels de recul de biens restent rares en France, ainsi qu'à l'étranger. Le coût très élevé des acquisitions des biens, est également une contrainte majeure à l'amorce d'une réflexion autour de ces programmes, considérés comme des gouffres financiers. La commande de cette étude portait sur la recherche de mécanismes de financement innovants pour la relocalisation. Il faut souligner que les mécanismes proposés pour la mise en œuvre progressive de la relocalisation permettent déjà de réduire les coûts et les financements nécessaires, par le biais de l'exploitation par la collectivité de l'usage des biens et des terrains pendant leur occupation temporaire. Avant d'aborder la question du financement résiduel nécessaire, il convient donc d'évaluer le coût approximatif de tels programmes, ainsi que les recettes rendues possibles par les mécanismes de mise en œuvre proposés.

4.1. Estimation des coûts d'un projet de relocalisation

Le sujet étant encore assez sensible et les expérimentations n'en étant pour la plupart pas encore au stade de la conception d'un projet de territoire opérationnel, l'évaluation des besoins financiers de la relocalisation a été réalisée à l'aide de deux archétypes représentatifs, illustrant un scénario « minimum » et un scénario « maximum » de relocalisations sur le littoral du Languedoc-Roussillon. Dans le 1^{er} cas, il s'agit d'un quartier de 30 maisons individuelles à relocaliser, alors que le second archétype envisage la relocalisation d'un front de mer balnéaire, fortement urbanisé sur un linéaire côtier de 3 km, comprenant 500 maisons individuelles, 1 500 appartements et 80 commerces (Figure 7). Pour les deux scénarios, la relocalisation est effectuée en 3 étapes de 20 ans dans les 3 sous-zones définies (cf. Figure 2).

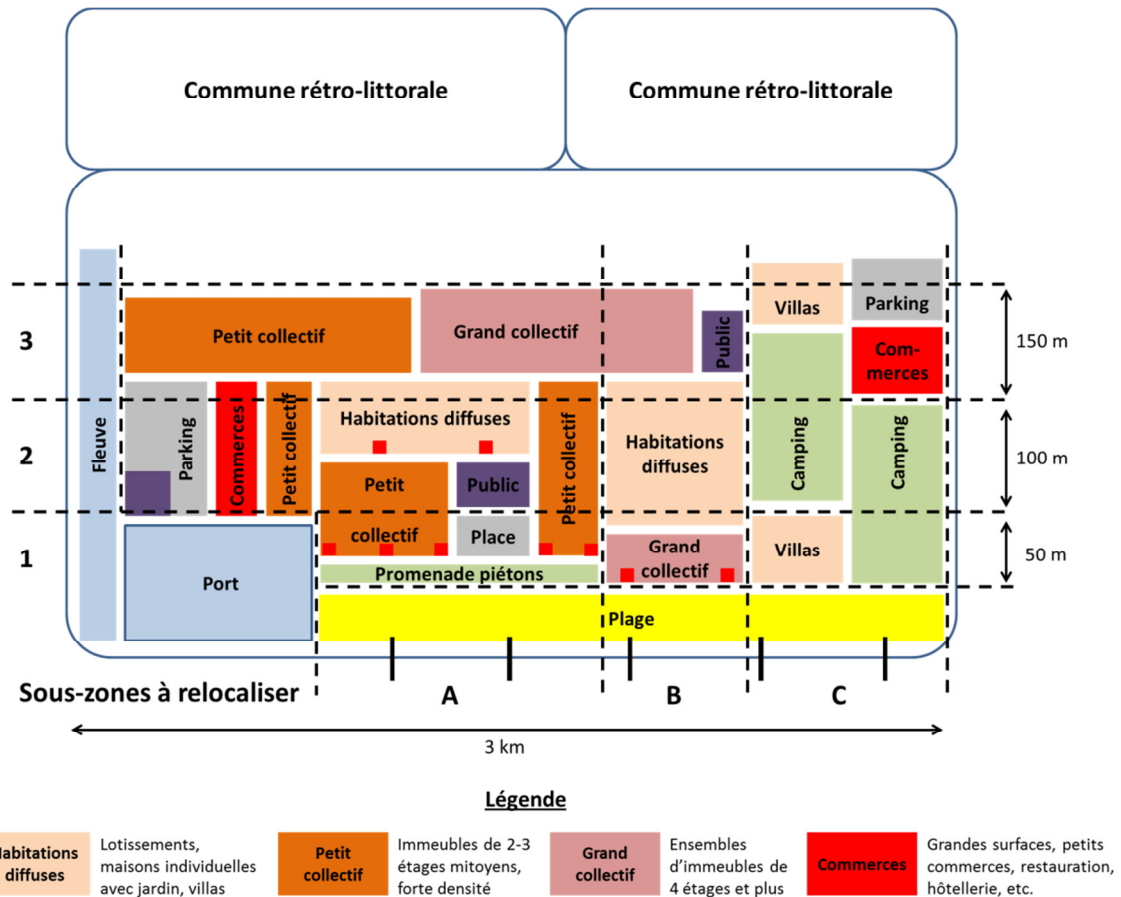


Figure 7 : Archétype pour la modélisation du coût d'un projet de relocalisation sur un front de mer balnéaire fortement urbanisé

Ces deux scénarios de projets de relocalisation ont ensuite été chiffrés, en considérant les coûts listés dans la Table 1.

Coûts pris en compte dans les simulations	Coûts non pris en compte dans les simulations
<ul style="list-style-type: none"> - Acquisitions des biens et terrains exposés au risque - Protection temporaire pendant la période transitoire (rechargements de plage) - Démolition du bâti, des réseaux VRD à l'échéance fixée - Renaturation des zones déconstruites et reconstruction de défenses naturelles - Études et actions de concertation et de sensibilisation préalables au projet - Entretien et rénovation (résiliente) des bâtiments - Gestion du projet (notamment immobilière et locative) et des éventuels contentieux 	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnisation des activités économiques (fonds de commerce)¹⁶ - Acquisition et aménagement des réserves foncières (et logements vacants) en zone rétro-littorale¹⁷ - Dépollution et/ou désamiantage des bâtiments à déconstruire - Indemnisation auprès des acteurs économiques des externalités négatives temporaires liées aux phases de travaux - Frais financiers liés aux emprunts nécessaires aux investissements initiaux

Table 1 : Liste des coûts pris en compte et non pris en compte dans la simulation

¹⁶ Puisque ces activités sont relocalisées dans la zone de recomposition.

¹⁷ Puisque ces opérations, bien que nécessaires à la reconstruction d'habitations et au relogement, peuvent être considérées comme équilibrées et donc être cédées à des investisseurs privés (promoteurs, lotisseurs).

Pour le calcul des prix immobiliers¹⁸, il n'a pas été considéré d'inflation ni d'actualisation sur la période de réalisation du projet (tous les prix sont exprimés en euros TTC 2014). Par ailleurs, les prix d'acquisition considérés, conformément à la pratique actuelle, sont ceux du marché de l'immobilier sans prise en compte du risque, ce qui pourrait évoluer à l'avenir.

Pour le 1^{er} archétype, le scénario « minimum », le coût total estimé du projet de relocalisation atteint 22 M€, dont 90 % concernent l'acquisition des biens (Table 2). Toutefois, les mécanismes proposés dans ce rapport permettent de bénéficier de réductions de ces coûts ou de recettes liées aux concessions d'occupation temporaire des terrains acquis : dans le cas du démembrement de propriété, les coûts d'acquisition de la seule nue-propriété sont moins élevés que ceux de la pleine propriété, et dans le cas d'AOT conclues avec des particuliers occupants, les revenus liés aux redevances (loyers) compensent en partie les coûts d'acquisition, même si des frais d'entretien des bâtiments et de gestion locative doivent être pris en compte. La simulation des dispositifs d'acquisition proposés montre que dans les deux cas, le coût total du projet est réduit de manière substantielle, passant de 22 M€ à 6,4 M€ (29 % du coût initial) avec le mécanisme de démembrement de propriété, et à 5,8 M€ (26,1 % du coût initial) avec le mécanisme d'AOT.

Postes	Coût de référence		Démembrement de propriété		AOT avec loyer	
Études préalables	50 k€	0,25 %	50 k€	0,25 %	50 k€	0,25 %
Concertation et animation	45 k€	0,2 %	45 k€	0,2 %	45 k€	0,2 %
Acquisitions immobilières (4 000 € / m ² , variable selon vue sur mer)	20 000 k€	90,2 %	5 000 k€	22,55 %	20 000 k€	90,2 %
Frais liés aux acquisitions (5 % du coût des acquisitions)	1 000 k€	4,5 %	250 k€	1,15 %	1 000 k€	4,5 %
Frais d'entretien des biens (10 % de la valeur des loyers)	0 k€	0 %	0 k€	0 %	3 838 k€	17,1 %
Rechargement (200 € / m linéaire)	120 k€	0,55 %	120 k€	0,55 %	120 k€	0,55 %
Déconstruction des bâtiments (30 k€ / maison ; 10 k€ / appartement)	900 k€	4 %	900 k€	4 %	900 k€	4 %
Renaturation (600 € / m linéaire)	60 k€	0,3 %	60 k€	0,3 %	60 k€	0,3 %
Total	22 175 k€	100 %	6 425 k€	29 %	26 013 k€	117,3 %
Recettes des loyers (1 à 1,5 k€ / mois ou 1,5 à 2,5 k€ / semaine en été)	0 k€	0 %	0 k€	0 %	20 227 k€	91,2 %
Solde	22 175 k€	100 %	6 425 k€	29 %	5 786 k€	26,1 %

Table 2 : Résultat de la simulation des coûts pour le scénario « minimum »

Pour le 2nd archétype correspondant au scénario « maximum », le nombre de biens à relocaliser, ainsi que le coût associé, est évidemment bien plus important, s'élevant à près de 835 M€. Là encore, l'acquisition des biens est le poste le plus important avec 95 % des coûts. Il faut préciser qu'environ la moitié de ces coûts d'acquisition concerne les sous-zones 1 et 2 (1^{ère} et 2^{ème} ligne) alors que la

¹⁸ Source : base de données MAJIC, calculs réalisés par la DREAL Languedoc-Roussillon.

seconde moitié est relative à la sous-zone 3. Cette 3^{ème} ligne est cependant indispensable au retour de recettes liées aux loyers de cette sous-zone, qui sont perçus sur la période la plus longue. En faisant l'hypothèse que les ratios déterminés par la simulation des dispositifs d'acquisition proposés pour le scénario minimum peuvent s'appliquer à ce second archétype, le coût du projet de relocalisation serait ramené à moins de 250 M€ grâce aux mécanismes de démembrement de propriété ou d'AOT. Ce montant, même s'il reste élevé, est à relativiser, compte tenu de la durée de l'opération de 80 ans, sur laquelle des modifications de l'urbanisation entraînant de telles dépenses sont tout à fait envisageables¹⁹.

La division du périmètre en trois sous-zones A, B et C (cf. Figure 7), de différentes densités de construction, montre que les coûts sont très variables selon les secteurs. Afin de déterminer si l'opération est rentable sur le long terme, et si l'on doit envisager de relocaliser l'ensemble du front de mer d'une commune ou seulement certains secteurs (dans les limites techniques de l'exercice), il semble indispensable de procéder à une évaluation des coûts et des avantages prévus du projet, dans son ensemble et pour les différents secteurs délimités.

4.2. Intégration des projets de relocalisation dans une logique coûts/avantages

Comme nous l'avons montré, les opérations de relocalisation seront très coûteuses, les recettes directes de ce type de projet ne seront probablement pas équivalentes aux coûts pour leur maître d'ouvrage. Il convient de rappeler que la majorité des opérations d'aménagement du territoire ne possède pas un bilan financier strictement équilibré à court terme, leur justification tient en général aux retombées économiques générées dans le temps, où à des effets d'amélioration de la qualité de vie, difficiles à évaluer. Dans le cas de la relocalisation, le principe central, à l'instar des autres actions de prévention des risques, est d'éviter des dommages futurs, mais on peut également identifier de nombreux autres coûts évités et effets positifs non marchands, attendus à moyen et long terme (Table 3).

¹⁹ On peut par exemple donner à titre de comparaison les coûts du projet de rénovation urbaine du quartier du petit Bard à Montpellier (113 M€ sur 10 ans), de la mise en place de la 5^{ème} ligne de tramway (350 M€), du déplacement de l'autoroute A9 (780 M€) ou encore du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier (1 750 M€).

	Coûts évités	Effets non marchands
Habitants	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux de réparation en cas de submersion (en partie couverts par l'assurance) - Risque de dépréciation de la valeur des biens et d'impossibilité de les vendre à terme - Risque de non assurabilité des biens ou de majoration des cotisations d'assurances - Risque de perte des biens sans indemnisation en cas d'érosion (en application de la réglementation sur le DPM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gain de sécurité et de bien-être de la population (sérénité en période de tempête) - Gain de qualité de vie (modernisation des logements, meilleure fonctionnalité, économies d'énergie, gain paysager) - Maintien des services récréatifs
Collectivité locale et État	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des enjeux relocalisés - Expropriations tardives faisant intervenir le fonds Barnier en cas d'arrêt de péril imminent 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des personnes et des emplois - Gain d'attractivité touristique et redynamisation de la commune
Territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Pertes d'interruptions d'activité (et autres coûts non assurés) en cas de submersion - Coûts liés à l'apparition de friches touristiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de grandes plages et d'espaces naturels - Modernisation des équipements publics, accès facilités aux plages - Création d'emplois et d'activité pour les secteurs de l'immobilier et du BTP
Assureurs	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnisations des dommages en cas de tempête après la relocalisation 	

Table 3 : Inventaire des principaux coûts évités et effets non marchands des projets de relocalisation

Il est donc nécessaire de quantifier via les méthodes d'analyse coûts/avantages, au moins une partie des nombreux bénéfices attendus des programmes de relocalisation, en opposition avec les coûts d'aménagement des stratégies de fixation du trait de côte, et les coûts de l'inaction, notamment sur l'économie touristique et halieutique, face à la montée du niveau marin et à l'augmentation des risques littoraux²⁰. Il sera ainsi possible d'identifier la rentabilité de ces programmes, non pas financière pour le seul porteur, mais économique, pour la société, sur le long terme. Le recours à ce type d'analyse constitue un levier supplémentaire pour faciliter l'acceptabilité des populations et donc le portage politique de ces projets dont l'« intérêt général » est ainsi démontré. Une fois le bienfondé de ces projets démontré, il reste à identifier les sources possibles de financement pour leur réalisation.

5. SOURCES DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE RELOCALISATION

Le problème du financement des opérations de relocalisation est évidemment au cœur de la réflexion, au vu de l'importance des coûts estimés, et de la baisse constante des finances publiques. L'ensemble des coûts impliqués ne pourra donc pas être financé par une source unique, il est

²⁰ On peut par exemple indiquer le coût des dommages assurés liés aux submersions marines de la tempête Xynthia (750 M€), et le chiffre d'affaire du tourisme sur le littoral du Languedoc-Roussillon, estimé à 4 500 M€ par an.

davantage envisagé de recourir à de multiples sources de financement pouvant se combiner et se compléter. L'ensemble des types de financement envisagés est synthétisé sur la Figure 8.

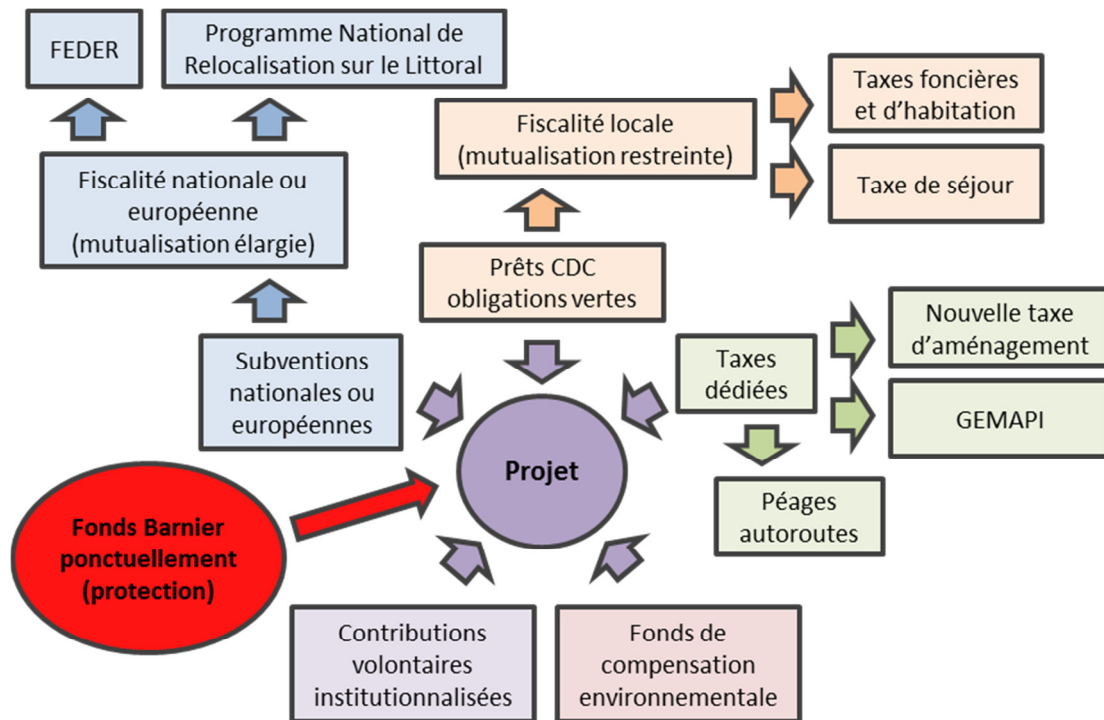


Figure 8 : Inventaire des principales sources de financement mobilisables pour les projets de relocalisation

Il est évident que les collectivités locales, si elles doivent porter les projets de relocalisation, ne pourront les financer seules. Premièrement, il est envisagé qu'une partie des coûts (50 % maximum) soient financés par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui sont aujourd'hui utilisés par les collectivités pour financer de grands projets nécessitant des investissements de long terme²¹ (transport, établissements d'enseignement, de santé, logement social, et récemment la prévention des inondations²²). Ces prêts seront remboursés pendant la période de réalisation du projet de relocalisation, à la fois par les recettes des AOT octroyées à des particuliers ou des entrepreneurs, et par une augmentation de la fiscalité locale répartie entre les résidents (taxes foncières et d'habitation) et les touristes profitant de la préservation et de la renaturation des plages (taxe de séjour)²³. Il conviendra de définir législativement de combien ces taxes pourront être augmentées dans ce but, et sur quel périmètre spatial²⁴. Les autres taxes locales qui pourront logiquement être mobilisées pour financer les projets de relocalisation sont les nouvelles taxes d'aménagement (remplacement de la taxe d'équipement, dont une partie est utilisée pour la préservation des

²¹ Sur la période 2013-2017, une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne (taux du livret A) de 20 Md€ est disponible, sur des durées allant jusqu'à 40 ans.

²² En juillet 2013, la Caisse des Dépôts et la région Poitou-Charentes ont signé un engagement pour le financement de 50 % des actions de préventions prévues par les PAPI de Charente-Maritime.

²³ À titre d'information, les recettes annuelles de la taxe d'habitation sont évaluées à 76 M€ pour l'agglomération de Montpellier, tandis que celles de la taxe de séjour sont évaluées à 20 M€ par an pour la région Languedoc-Roussillon (dont la grande majorité sont perçues sur le littoral).

²⁴ D'où la question des solidarités territoriales étudiées dans le projet SOLTER, car les communes adjacentes à la commune porteuse, ainsi que toutes celles de l'agglomération du projet, profiteront des aménagements réalisés lors de la recomposition.

espaces naturels sensibles) et GEMAPI²⁵, qui seront mises en place dans les années à venir. À titre d'exemple de taxe supplémentaire dédiée, on pourrait aussi imaginer une taxe sur les péages autoroutiers, dont pourraient être exemptés les résidents abonnés au télépéage.

Cependant, étant donné le caractère délicat d'une augmentation importante de la fiscalité locale, les impôts étant déjà très élevés et un certain nombre de communes déjà très endettées, voire surendettées, il est envisagé qu'une partie des coûts soient pris en charge par des fonds européens (FEDER) ou un fonds national spécifique à la prévention des risques littoraux, ou plus généralement à l'adaptation au changement climatique. Ce fonds pourrait prendre le nom de « Programme National de Relocalisation sur le Littoral » (PNRL) à l'image du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), subventionné par les recettes de la taxe « Action Logement » (anciennement 1 % Logement)²⁶. Il pourrait donner l'impulsion nécessaire aux collectivités pour lancer les programmes de relocalisation. En comparaison avec les quartiers défavorisés, qui ont bénéficié des aides de l'ANRU, le problème des risques côtiers peut sembler d'un intérêt général moins évident, cependant le potentiel de création de valeur sur ces territoires étant très important, le taux de subvention nécessaire sera probablement plus faible que celui des quartiers prioritaires identifiés dans le PNRU.

Parmi les autres sources de financement possibles, on trouve également :

- Les obligations vertes, emprunts émis par les entreprises ou les collectivités visant à financer des investissements en rapport avec l'environnement, comme des projets de préservation de la biodiversité, sur les énergies renouvelables ou l'adaptation au changement climatique²⁷.
- La possibilité de mettre en place un fonds de compensation environnementale, du type des « mitigation banks » aux États-Unis, qui consistent à faire participer aux frais de renaturation les entrepreneurs de grands projets d'infrastructures qui amènent à la destruction d'espaces naturels, par un mécanisme de compensation financière, plutôt que le mécanisme actuel de compensation en nature²⁸.
- Les contributions volontaires institutionnalisées, qui peuvent prendre la forme de fondations, de mécénat²⁹, de financement participatif de projets, ou de systèmes tels que l'arrondi à l'euro

²⁵ La loi prévoit une augmentation des taxes foncière et/ou d'habitation qui pourra aller jusqu'à 40 € par habitant dans les zones exposées aux inondations. Par exemple, à l'échelle du SCOT du Biterrois (270 000 habitants), les recettes de la taxe pourraient atteindre 10 M€ par an.

²⁶ Sur une période de 10 ans, le programme a permis la réalisation de 46 150 M€ de travaux de rénovation urbaine dans 490 quartiers d'habitat social, dont 11 600 M€ ont été financés par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), soit seulement 25 % du total des coûts. On peut aussi mentionner le Programme National de Rénovation des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD).

²⁷ Ces investissements de moyen-long terme sont intéressants pour les investisseurs car peu risqués, de plus, ils pourraient éventuellement bénéficier d'incitations fiscales de la part de l'État, comme c'est le cas aux États-Unis. En 2012, la Région Ile de France a par exemple levé 350 M€ pour financer des projets énergétiques, des logements sociaux sobres en énergie, et des actions consacrées à la biodiversité et à l'économie sociale et solidaire (CDC Climat, 2012).

²⁸ Ces compensations atteignent aux États-Unis 2 à 3,4 Md\$ par an, pour une renaturation de 15 257 ha par an (Pioch, 2013).

²⁹ Les dons en rapport avec les catastrophes naturelles représentent 10 M€ par an en France en 2010 (ADMICAL, 2012), mais suite à des événements spécifiques, ils peuvent atteindre des sommes beaucoup plus importantes (après le Tsunami de l'Océan Indien en 2004, les dons ont atteint 350 M€ en France).

supérieur aux caisses des supermarchés, qui a été testé en 2013 dans plusieurs centaines de magasins d'Ile de France³⁰.

Enfin, comme indiqué précédemment, l'opération de relocalisation étant envisagée comme un projet global de territoire impliquant une recomposition spatiale, incluant la construction de logements sociaux, une rénovation des logements, ainsi que des mesures en faveur de la mise en place d'éco-quartiers et d'économies d'énergie, un certain nombre de sources complémentaires pourront être sollicitées pour financer le programme. Elles prendront la forme de subventions ou de déductions fiscales, telles que :

- Les aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) pour les propriétaires occupants, bailleurs et syndicats de copropriété, pour la rénovation des logements dans le cadre d'OPAH ou d'ORIL.
- Les aides du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et les Commerces (FISAC) pour les entreprises commerciales, artisanales ou de services pour les opérations de création, de maintien, de modernisation, d'adaptation ou de transmission de leur activité.
- Le Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD), La prime FART (Fonds d'aide à la rénovation thermique).
- Les aides de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) dans le cadre de la mise en place de Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET).
- Les dispositifs Duflot et Malraux.
- Etc.

Ces sources de financement, dont certaines ne constituent que des réductions fiscales temporaires, ne seront évidemment pas les éléments principaux du montage financier du projet, mais seront à considérer en tant que sources liées à tous les volets complémentaires des programmes de relocalisation, qui pourront aider de manière non négligeable à la mise en œuvre de ces projets.

6. CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELLES

Les mécanismes proposés ne peuvent pas tous être mis en œuvre dans le contexte institutionnel actuel, certains nécessitent de légères évolutions réglementaires, dont les principales sont les suivantes :

- Une adaptation des mécanismes de démembrement de propriété et d'AOT au contexte des projets de relocalisation, avec un règlement et des modèles de conventions spécifiques comportant toutes les clauses nécessaires à un bon déroulement des occupations temporaires.
- Une définition spécifique dans les guides de réalisation des Plans de Prévention des Risques Littoraux des « zones oranges » accompagnées de prescription spécifiques, qui sont le facteur déterminant de l'acceptabilité politique et économique des relocalisations.
- La mise en place de dérogations provisoires au règlement de la loi « Littoral »³¹ spécifiques aux programmes de relocalisation, afin de pouvoir bâtir temporairement, éventuellement en

³⁰ D'après les estimations, le potentiel de ce mécanisme serait de 5 M€ par an, si seulement 1 % des clients d'une dizaine de grandes enseignes de distribution alimentaire y participaient.

³¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, codifiée aux articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

discontinuité des zones déjà urbanisées, dans la bande d'interdiction des 100 m, et sans être contraint par l'extension « limitée » de l'urbanisation dans les secteurs proches du rivage³².

- Une évolution du régime d'assurance CatNat permettant d'affecter les indemnités des sinistres, dans certains cas précis, non pas à la reconstruction à l'identique des biens, mais à leur acquisition pour déconstruction, ou au minimum à une reconstruction à l'aide de techniques et de matériaux plus résilients.
- Une modification des missions des EPF, afin qu'ils disposent de fonds pour pouvoir allonger la période de portage foncier, actuellement limitée à 5-7 ans, ainsi que celles de la Caisse des Dépôts, afin qu'elle soit en mesure de prêter aux collectivités les financements nécessaires sur des périodes supérieures à 40 ans.
- La création d'une agence publique d'ingénierie spécialisée dans le conseil et dans la maîtrise d'ouvrage de projets de relocalisation vis-à-vis des collectivités (par exemple telle que la SCET, filiale de la CDC ou l'AFTRP).

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

D'ores et déjà, l'ensemble des réflexions menées dans le cadre du projet SOLTER peuvent se résumer à travers un schéma détaillé représentant la relocalisation des activités et des biens sous la forme d'une approche territoriale intégrée (Figure 9), impliquant des sources de financement spécifiques, un portage politique et une gouvernance adaptée, des outils d'aménagement accompagnés d'un appui en ingénierie spécifique, et enfin l'intégration de la démarche avec des volets complémentaires, dans un environnement institutionnel modernisé.

³² Le récent rapport d'information n° 297 du sénat, du 21 janvier 2014, a consisté en un plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral. Ce dossier devra être suivi pour vérifier que cette évolution ne cause pas un assouplissement trop important de la loi, qui même si elle n'a pas à l'origine de lien avec la gestion des risques littoraux, a permis depuis son instauration une certaine limitation de l'augmentation de la vulnérabilité par la prolifération d'enjeux sur les côtes françaises.

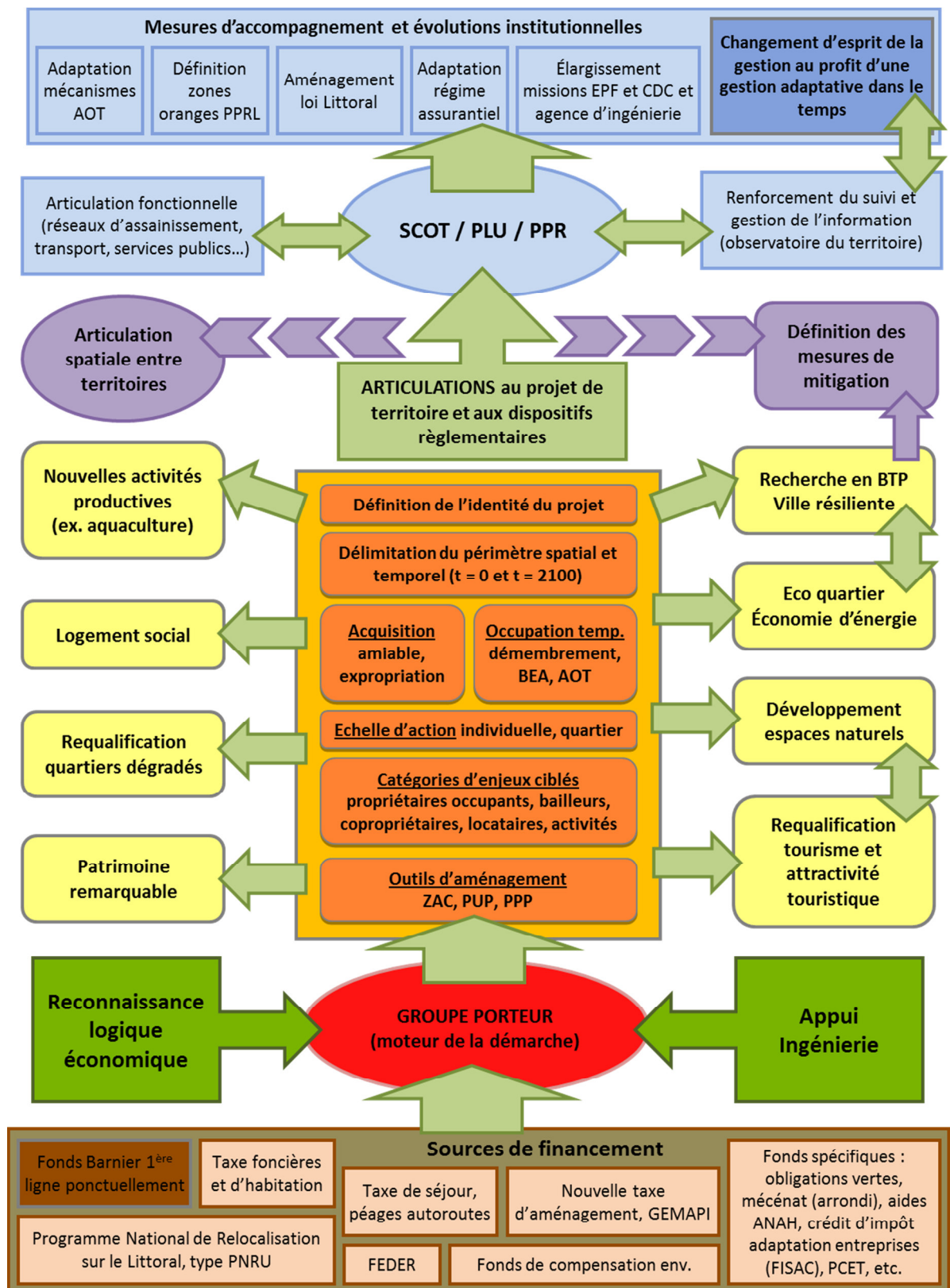


Figure 9 : Synthèse des éléments proposés pour l'insertion de la relocalisation au sein d'une approche territoriale intégrée (cf. Figure 1)

D'autres équipes mènent actuellement des recherches parallèles à celles du projet SOLTER, sur la question de la mise en œuvre et de la perception par les populations littorales de la relocalisation, avec des points d'approche pour partie différents :

- Dans le cadre des projets VuLiGAM (Lambert, 2013) et CAMADAPT (Allouche et Nicolas, 2014) pilotés par Marie-Laure Lambert de l'université d'Aix-Marseille, ont été proposées la mise en place d'un « Domaine Public Littoral » pour règlementer davantage l'urbanisation des côtes, ainsi qu'une méthode d'abandon progressif de la propriété privée intitulée MAREL (Méthode d'Anticipation du Recul sur les Littoraux), également basée sur le mécanisme de démembrement, mais sur une durée plus importante (90 ans). Ces études se concentrent moins sur la gouvernance et la mise en œuvre opérationnelle, mais davantage sur les aspects juridiques de la question de la relocalisation. Pour poursuivre ces travaux, le projet en cours AlternALIVE, financé par la Fondation de France, a notamment pour objectif de tester l'acceptabilité de la population vis-à-vis de la mise en place de ce dispositif, et de ceux élaborés dans SOLTER, ainsi que la réalisation d'une évaluation comparative des coûts et des avantages de différents scénarios de gestion envisageables, sur le littoral de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).
- Dans le cadre de l'appel à projets national, le GIP Littoral Aquitain élabore une réflexion sur la mise en œuvre de la relocalisation sur les communes de Lacanau (Renard, 2014), La Teste-de-Buch et Labenne, dans laquelle, comme dans SOLTER, sont recherchés des mécanismes pour renforcer l'acceptabilité des propriétaires vis-à-vis de l'acquisition de leur bien, à une valeur prenant en compte la présence du risque (donc inférieure à la valeur actuelle). Les blocages et évolutions réglementaires nécessaires au fonctionnement des propositions sont énoncés, et une première enquête de la perception des habitants a également été réalisée, en partenariat avec l'Irstea (Rocle et al., 2014). La différence majeure avec SOLTER est que le cadre étudié est davantage local et spécifique aux problématiques du littoral aquitain : seul l'aléa érosion, qui diffère de celui de la submersion marine, est considéré, en particulier vis-à-vis de l'éligibilité au fonds Barnier. Enfin, les mécanismes proposés sont davantage orientés vers la réduction des coûts d'acquisition, que vers une optique d'intégration de ces acquisitions dans un projet plus global d'aménagement, permettant de chercher à « rentabiliser » l'opération.
- Dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'ADEME, le Conseil Général de l'Hérault et le bureau d'études Burgeap ont entrepris d'identifier des recommandations sur l'adaptation aux changements climatiques dans l'urbanisme. Ce projet s'intéresse notamment, comme le projet SOLTER, à la question de la relocalisation sur le littoral, mais également aux autres impacts possibles du changement climatique (évolution des pratiques agricoles et touristiques liées à l'augmentation des températures, diminution de la ressource en eau, etc.) qui seront à prendre en compte dans la planification territoriale à l'avenir.
- Enfin, la thèse de Doctorat de Lucile Minéo, en partenariat entre l'Université de Bretagne Occidentale et l'Université du Québec à Rimouski, a pour objectif de comparer les approches de la relocalisation en France et au Québec, à l'aide d'entretiens bilatéraux, d'études de cas et d'enquêtes de perception.

Si tous ces travaux ont de nombreux points communs et des liens avec les réflexions menées dans le projet SOLTER, on voit bien que la principale spécificité de l'approche proposée ici, réside dans un changement complet de l'esprit de la gestion des risques, pour en faire une opportunité pour répondre à la fois aux questions de la sécurité des personnes, du maintien de l'économie productive et touristique, de la problématique du logement et de la préservation de l'environnement. Cette spécificité tient aux recompositions territoriales qui seront pensées dans un esprit global et intégré,

de façon à concilier la gestion des risques sur le long terme, et la flexibilité nécessaire à la vie économique à court et moyen terme.

À notre sens, la question importante est de savoir quelle est, parmi les options d'évolution possibles pour les littoraux urbains, celle que nous souhaitons, entre :

- Des littoraux où la valeur foncière restera importante à moyen terme, avec le maintien des rentes profitant à des intérêts privés, jusqu'au moment où l'importance des dommages générés par les aléas entraînera une relocalisation subie, pour laquelle les propriétaires, informés du risque, pourront ne plus être indemnisés via la solidarité nationale, et perdront leur patrimoine. Ce type de scénario, où la couverture des risques serait libéralisée, devrait mener à une poursuite de l'augmentation du coût du logement sur le littoral, le rendant inaccessible aux classes sociales les moins aisées, jusqu'à un possible effondrement du marché et une dégradation généralisée des stations balnéaires exposées. Dans ce scénario, l'économie touristique se dégradera et l'exposition des personnes au risque augmentera dans le temps.
- Des littoraux où, grâce à une intervention forte des collectivités et de l'État, impliquant une prise de risque financier et un pari sur l'avenir, la valeur foncière résiduelle jusqu'à la relocalisation sera captée par le secteur public, permettant de financer en partie les opérations de relocalisation, tout en protégeant les habitants physiquement, et contre le risque de perte de leur patrimoine. Ce second scénario favorisera le maintien, voire la redynamisation de l'activité économique et touristique des littoraux.

On voit donc clairement que c'est une question d'évolution des modes de gestion de l'aménagement des zones littorales exposées aux risques qui doit être posée, demandant un changement majeur de paradigme, afin de se projeter dans une gestion adaptative à long terme, s'affranchissant des seuls enjeux économiques et électoraux de court terme. C'est à ce prix, avec la plus grande transparence et cohérence, que l'acceptabilité des populations littorales vis-à-vis des projets de relocalisation deviendra possible.

Pour aller plus loin sur cette question, il y a un certain nombre de points sur lesquels les travaux devront se poursuivre pour :

- Mieux évaluer l'évolution future des aléas et mieux communiquer, en toute transparence, sur les incertitudes associées, afin de disposer de modèles crédibles pour planifier les projets sur le long terme.
- Renforcer la prospective territoriale, mieux comprendre les modalités d'acceptabilité de l'ensemble des parties prenantes des territoires littoraux (résidents principaux, résidents secondaires et professionnels), avec l'aide de sociologues et de psychologues.
- Définir précisément les mécanismes juridiques adaptés à la mise en œuvre des projets et faire des propositions détaillées sur les évolutions nécessaires.
- Élaborer des nouvelles formes de construction et d'architecture résiliente pour allier les programmes de relocalisation avec des mesures de mitigation adaptées.

BIBLIOGRAPHIE

- ADMICAL, 2012. Le mécénat d'entreprise en France - Résultats de l'enquête ADMICAL - CSA 2012, 48p.
- Allouche A. et Nicolas L., 2014. Adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère Camargue Grand Delta, Rapport final Liteau, 176p.
- CDC Climat, 2012. Financer la transition vers une économie verte par les obligations : un grand bond en avant ? Point Climat 14, 8p, <http://www.cdclimat.com/Point-Climat-no14-Financer-la-transition-vers-une-economie-verte-par-les-obligations-un-grand-bond-en-avant.html>.
- CETE Méditerranée, 2013. Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité, guide méthodologique, 137p, http://www.reseaurural.fr/files/contenus/7554/guide_methodologique_mars_2013.pdf.
- CETE Nord-Picardie, 2012. Risque de submersion marine et marchés fonciers et immobiliers sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais, Phase 1 - Approche qualitative des marchés et exemples d'adaptation, 31p, <http://www.cete-nord-picardie.developpement-durable.gouv.fr/submersion-marine-et-marches-a809.html>.
- Cour des comptes, 2012. Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var, Rapport public thématique, 305p, <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-enseignements-des-inondations-de-2010-sur-le-littoral-atlantique-Xynthia-et-dans-le-Var>.
- EID Méditerranée, 2010a. État des lieux sur le recul stratégique, Phase 1 : Synthèse des connaissances existantes et réflexion sur la portée de la notion de recul stratégique, Rapport CPER 2007-2013 Languedoc-Roussillon, 23p, <http://littoral.languedocroussillon.fr/Etat-des-lieux-sur-le-recul-strategique.html>.
- EID Méditerranée, 2010b. État des lieux sur le recul stratégique, Phase 2 : Réflexion sur les conditions de mise œuvre d'un projet de recul stratégique et études de cas, Rapport CPER 2007-2013 Languedoc-Roussillon, 40p, <http://littoral.languedocroussillon.fr/Etat-des-lieux-sur-le-recul-strategique.html>.
- Goeldner-Gianella L., 2007. Perceptions and attitudes towards de-polderisation in Europe: A comparison of five opinion surveys in France and the UK, Journal of Coastal Research, 23, 5, 1218-1230, <http://dx.doi.org/10.2112/04-0416R.1>.
- Lambert M.-L., 2013. GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables, Vertigo, Hors-série 18, <http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.14331>.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment), 2005, Ecosystems and Human well-being, Global Assessment Reports, Vol.1: Current State and Trends, Washington D.C., Island Press, 948p, <http://www.millenniumassessment.org/en/Condition.aspx>.
- MEDDE (Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie), 2012. Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte - Vers la relocalisation des activités et des biens, 19p, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>.
- MEDDE (Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie), 2013a. Vers la relocalisation des activités et des biens - 5 Territoires en expérimentation - Séminaire national de lancement du 14 février 2013, 35p, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>.

- MEDDE (Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie), 2013b. Guide Méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, 169p, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Guide-methodologique-Plan-de.html>.
- ONERC (Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique), 2011. Plan national d'adaptation au changement climatique, 187p, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Contenu-du-plan-national-d>.
- Pioch S., 2013. Financement de la partie environnementale de la GIZC aux Etats Unis : quel éclairage prospectif pour la France ? Journée d'échanges sur la prospective littorale en appui à la décision et à la GIZC, DREAL - LAMETA - DATAR, Maison des étudiants de Montpellier, 26/09/2013, http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/evolutions_recentes_de_la_gizc_aux_etats_unis_pioch.pdf.
- Renard M., 2014. Faisabilité de la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques littoraux en France, l'exemple de Lacanau, Colloque Connaissance et Compréhension des Risques Côtiers : Aléas, Enjeux, Représentations, Gestion, Brest, 3-4 juillet 2014, 475-484, <http://cocorisco.sciencesconf.org>.
- Rey-Valette H., Balouin Y., Bazart C., Bernier-Boissard C., Clément V., Delanoë O., Foucher Y., Guérinel B., Hérivaux C., Morvan C., Rosaz J., Rulleau B., Sauboua P. et Willinger M., 2014. Analyse des solidarités territoriales facilitant l'adaptation à la montée du niveau de la mer, Quelques enseignements issus du projet SOLTER en Languedoc-Roussillon, Colloque Connaissance et Compréhension des Risques Côtiers : Aléas, Enjeux, Représentations, Gestion, Brest, 3-4 juillet 2014, 376-385, <http://cocorisco.sciencesconf.org>.
- Rocle N., Bouet B. et Chassériaud, S., 2014. Entre conscience collective et expertise profane : connaissances et perceptions sociales liées à l'érosion marine à Lacanau en Gironde, Colloque Connaissance et Compréhension des Risques Côtiers : Aléas, Enjeux, Représentations, Gestion, Brest, 3-4 juillet 2014, 319-327, <http://cocorisco.sciencesconf.org>.

ANNEXE 1 : Détail de la simulation des coûts

Scénario « minimum », coûts seuls :

Postes	Références	Période	Total en k€	%
Études préalables	-	années 1 à 5	50	0,25 %
Concertation et animation	-		45	0,2 %
Acquisition des habitations	Prix du marché de l'immobilier observés à Palavas et Carnon : 4 000 € / m ² sous-zone 1 : 10 maisons à 1 M€ sous-zone 2 : 10 maisons à 550 k€ sous-zone 3 : 10 maisons à 450 k€	années 5 à 15	20 000	90,2 %
Frais liés aux acquisitions	5 % du coût des logements		1 000	4,5 %
Rechargements	200 € / m linéaire	années 1 à 30	120	0,55 %
Déconstruction des bâtiments	30 k€ / maison, 10 k€ / appartement	années 35 et 36, 55 et 56	900	4 %
Renaturation	600 € / m linéaire		60	0,3 %
Total			22 175	100 %

Scénario « minimum », mécanisme de démembrement de propriété :

Postes	Références	Période	Total en k€	%
Études préalables	-	années 1 à 5	50	0,25 %
Concertation et animation	-		45	0,2 %
Acquisition des habitations	nue-propriété évaluée en moyenne à 75 % de la valeur de la pleine propriété	années 5 à 15	5 000	22,55 %
Frais liés aux acquisitions	5 % du coût des logements		250	1,15 %
Rechargements	200 € / m linéaire	années 1 à 30	120	0,55 %
Déconstruction des bâtiments	30 k€ / maison, 10 k€ / appartement	années 35 et 36, 55 et 56	900	4 %
Renaturation	600 € / m linéaire		60	0,3 %
Total			6 425	29 %

Scénario « minimum », mécanisme d’AOT avec loyers :

Postes	Références	Période	Total en k€	%
Études préalables	-	années 1 à 5	50	0,25 %
Concertation et animation	-		45	0,2 %
Acquisition des habitations	Prix du marché de l’immobilier observés à Palavas et Carnon : 4 000 € / m ² sous-zone 1 : 10 maisons à 1 M€ sous-zone 2 : 10 maisons à 550 k€ sous-zone 3 : 10 maisons à 450 k€	années 5 à 15	20 000	90,2 %
Frais liés aux acquisitions	5 % du coût des logements		1 000	4,5 %
Rechargements	200 € / m linéaire	années 1 à 30	120	0,55 %
Déconstruction des bâtiments	30 k€ / maison, 10 k€ / appartement	années 35 et 36, 55 et 56	900	4 %
Renaturation	600 € / m linéaire		60	0,3 %
Total			22 175	100 %

Postes	Références	Période	Total en k€	%
Recettes loyers résidences principales	Sous-zone 1 : 1,5 k€ * 12 mois Sous-zone 2 : 1,2 k€ * 12 mois Sous-zone 3 : 1 k€ * 12 mois	annuel pendant 20, 40 ou 60 ans selon les zones	9 948	44,85 %
Recettes loyers saisonniers	Sous-zone 1 : 2,5 k€ * 10 sem. Sous-zone 2 : 1,7 k€ * 8 sem. Sous-zone 3 : 1,5 k€ * 8 sem.		10 279	46,35 %
Frais d'entretien des logements	10 % de la valeur des loyers		-2 023	-9,1 %
Frais de personnel	1 personne pour 30 maisons	annuel sur la période	-1 815	-8,2 %
Total			16 389	73,9 %

Rappel coûts	22 175	100 %
Rappel recettes	16 389	73,9 %
Déficit	5 786	26,1 %

Scénario « maximum », coûts seuls :

Postes	Références	Total en k€	%
Acquisition des habitations	Prix du marché de l'immobilier observés à Valras, identique pour maisons et appartements : 2 900 € / m ²	686 710	82,3 %
Acquisition des commerces	Prix des locaux commerciaux fixé à 2 000 € / m ²	109 740	13,15 %
Rechargements	200 € / m linéaire	3 600	0,45 %
Déconstruction des bâtiments	30 k€ / maison, 10 k€ / appartement	30 820	3,7 %
Déconstruction des routes et parkings	10 € / m ²	1 490	0,2 %
Renaturation	600 € / m linéaire	1 800	0,2 %
Total		834 160	100 %

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

(entretiens bilatéraux et groupe de travail à Paris le 31 avril 2014)

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Mail
ALLET	Claude	Allisten Management	Directeur	claudе.allet@allisten.fr
AMAT	Jean-Guy	Fédération Nationale de l'Hôtellerie de Plein Air		jpgamat@leserignanplage.com
ARMAND	Jean-Claude	Conservatoire du Littoral	Délégué Languedoc-Roussillon	jc.armand@conservatoire-du-littoral.fr
ARNAUD	Marc	EPF Languedoc-Roussillon	Directeur Général	marc.arnaud@epflr.fr
BEAL	Thomas	LIGL	Avocat	beal@liglavocat.com
BONNEAU	Mélanie	Agence d'Urbanisme Catalane	Pôle territoire durable, directrice des études	melanie.bonneau@aurca.org
BOUCULAT	Bérénice	Caisse des Dépôts et Consignations	Direction des prêts et de l'habitat, responsable études économiques et marketing	berenice.bouculat@caissedesdepots.fr
BRIQUET	Frédérique	EPF Nord-pas-de-Calais	Directeur opérationnel	f.briquet@epf-npdc.fr
CZECHOWSKI	Sylvain	Agence d'Urbanisme Catalane	Directeur	silvain.czechowski@aurca.org
DE QUERO	Alain	ANAH	Directeur de l'action territoriale	alain.dequero@ville.gouv.fr
DELABIE	Matthieu	Conservatoire du Littoral	Délégué Languedoc-Roussillon	m.delabie@conservatoire-du-littoral.fr
DORNE	Henri	SEBLI	Directeur général	henri.dorne@sebli.fr
FLAUS	Jean-Charles	Caisse des Dépôts et Consignations	Direction des fonds d'épargne, responsable financement des infrastructures durables	jean-charles.flaus@caissedesdepots.fr
GARCIN-BERSON	Alexis	Caisse des Dépôts et Consignations	Direction des fonds d'épargne, chef de projet infrastructures durables	alexis.garcin-berson@caissedesdepots.fr
GARNIER	Nicole	EPF Languedoc-Roussillon	Directrice Générale adjointe	nicole.garnier@epflr.fr
GEUGUEN	Arnaud	GIP Littoral Aquitain	Chargé de mission environnement	arnaud.gueguen@littoral-aquitain.fr
GIRARDOT	Jean-Paul	Cobaty		jeanpaul.girardot@colas-mm.com
GREAU	Eugène	SERM	Direction de la stratégie et du développement de l'aménagement	eugene.greau@serm-montpellier.fr
GUIGNARD	Mireille	MEDDE/DGALN	Adjointe au chef du bureau du littoral	mireille.guignard@developpement-durable.gouv.fr
JORDAN	Julia	DATAR	Chargée de mission villes et littoral	julia.jordan@datar.gouv.fr
LAMBERT	Marie-Laure	Centre d'Études Juridiques d'Urbanisme	Maitre de conférences	ml.lambert@wanadoo.fr
LEMOINE	Thierry	EPF Languedoc-Roussillon	Directeur Général	thierry.lemoine@epflr.fr
MENTION	Thierry	SEBLI	Responsable pôle études urbaines	thierry.mention@sebli.fr
MERCIER	Isabelle	Conservatoire du Littoral	Chargée de mission SIG	i.mercier@conservatoire-du-littoral.fr
NUSSBAUM	Roland	Mission Risques Naturels	Directeur	roland.nussbaum@mrn.asso.fr
PAQUET	Brice	Caisse des Dépôts et Consignations	Direction régionale Languedoc-Roussillon, directeur territorial pôle investissement	brice.paquet@caissedesdepots.fr
RENARD	Martin	GIP Littoral Aquitain	Chargé d'études relocalisation	martin.renard@littoral-aquitain.fr
RIPPINGER	Virginie	Commune de Béziers	Directrice de l'urbanisme	virginie.rippinger@ville-beziers.fr
TERRASSE	Jacques	Caisse des Dépôts et Consignations	Direction régionale Languedoc-Roussillon, chargé de mission études et perspectives territoriales	jacques.terrasse@caissedesdepots.fr