



HAL
open science

Conséquences des outils et politiques de gestion des risques littoraux en termes d'inégalités

Marie-Laure Lambert, Elodie Doze

► **To cite this version:**

Marie-Laure Lambert, Elodie Doze. Conséquences des outils et politiques de gestion des risques littoraux en termes d'inégalités. [Rapport de recherche] Laboratoire Interdisciplinaire en Environnement et Urbanisme (LIEU); Projet Inégalitto-Fondation de France 2020 - Quels littoraux pour demain?. 2021. hal-03164270

HAL Id: hal-03164270

<https://amu.hal.science/hal-03164270>

Submitted on 9 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Inégalitto - Fondation de France

Coordination Nathalie LONG, LIENSs, Université de La Rochelle

RÉFLEXIONS JURIDIQUES (AXE 2) *Septembre 2020*

Conséquences des outils et politiques de gestion des risques littoraux en termes d'inégalités



Contributeur: Laboratoire Interdisciplinaire Environnements et Urbanisme (LIEU - Aix-Marseille Université)

Auteurs :

Marie-Laure LAMBERT, maître de conférence HDR

Elodie DOZE, Docteur en droit

Viktoriiia SHIBEL, Master 2 Droit de l'urbanisme durable

Clara MILLET-GUERIN, Clémence BAUDU, Master 2 Droit de l'environnement



Guide de lecture :

Ce document comporte plusieurs degrés de lecture, sous des formes visuelles différenciées :

- une réflexion sur l'impact des outils et politiques publiques en matière de risque de submersion marine sur les inégalités littorales
- *des illustrations tirées des sites pilotes du projet (communes de Saint-Brieuc, Charron et Aytré)*
- des propositions d'amélioration du droit applicable

Introduction

Sur le plan juridique, le projet INEGALITTO se propose d'interroger l'impact des outils et politiques publiques sur les inégalités littorales, avec un focus particulier sur le risque de submersion marine.

Dans ce domaine, il apparaît que les outils juridiques et les politiques publiques applicables sur le littoral sont susceptibles de générer trois type d'inégalités :

- des inégalités juridiques, excluant certaines personnes du processus informatif ou participatif local (Partie I) ;
- des inégalités environnementales, conduisant dans certains cas à réduire l'exposition au risque d'une partie de la population, sans réduire l'exposition d'une autre, voire en aggravant l'exposition d'autres (JP Vias) (Partie II) ;
- des inégalités patrimoniales, du fait d'une augmentation de la valeur de certains biens, notamment les moins exposés ou protégés du risque, ou inversement d'une dévalorisation des biens plus exposés ou déjà sinistrés (Partie III).

Ces différentes inégalités seront examinées de manière successive, et feront l'objet d'illustrations tirées des trois sites pilotes du projet (communes de Saint-Brieuc, Charron et Aytré).

PARTIE I - Inégalités juridiques

Les inégalités juridiques peuvent être multiples, mais nous retiendrons ici celle qui se manifestent, individuellement, par une influence inégale sur les décisions publiques ou un accès inégal aux procédures juridiques (A) et celles qui se manifestent dans des modes d'organisation plus collectifs comme le regroupement en associations, lesquelles peuvent influencer sur les décisions publiques, en matière d'urbanisme ou d'aménagement (B).

A - Accès aux procédures juridiques et à la décision publique

Les mesures de prévention et d'adaptation au risque de submersion marine figurent au sein de différents outils et politiques publiques de gestion du territoire. Se pose ainsi la question des modalités d'information (1), de consultation (2) et de concertation (3) des populations locales, et des éventuelles inégalités créées par les procédures législatives, réglementaires ou stratégiques en vigueur.

1) Information des populations locales en matière d'exposition au risque de submersion marine

Le droit consacre au travers de plusieurs textes le droit d'accès des citoyens à l'information intéressant leur cadre de vie.

De façon très générale, l'article L2141-1 du code général des collectivités territoriales érige ainsi « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci* », comme « *principe essentiel de la démocratie locale* », tandis que l'accès aux documents administratifs s'est récemment vu conférer une valeur constitutionnelle au travers d'une décision de 2020¹, par rattachement à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC)².

De manière plus spécifique, l'article L125-2 du code de l'environnement expose que « *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis [...] et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent* ». Ce droit s'applique en matière risques naturels prévisibles, parmi lesquels le risque de submersion marine.

Le droit français prévoit la mobilisation de plusieurs outils juridiques pour informer les populations, ou relayer l'information. Ces derniers interviennent à différents échelons territoriaux : au niveau du département, la réglementation impose la réalisation d'un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) consignnant les informations relatives à la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets (art. R125-11 du code de l'environnement). Ce dossier est mis à jour tous les cinq ans. Le DDRM est ensuite décliné au niveau des communes dans un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) reprenant les informations sur les risques, les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde³ (dont les consignes de sécurité à respecter à titre individuel et les dispositifs d'alerte), et en cas de plan de prévention des risques prescrit ou approuvé, les données nécessaires à l'information des acquéreurs et locataires (IAL) prévue par l'article L125-5 du code de l'environnement⁴. Dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels approuvé (PPRN), la loi exige enfin la

¹ Conseil Constitutionnel, décision n°2020-834 QPC, Union Nationale des Étudiants de France, 3 avril 2020.

² Article 15 de la DDHC : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

³ Art. R125-11 du code de l'environnement.

⁴ « *Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un PPRT ou par un PPRN, prescrit ou approuvé, ou dans des zones de sismicité définies par décret en Conseil d'Etat, sont informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques [...]. A cet effet, un état des risques naturels et technologiques est établi à partir des informations mises à disposition par le préfet [...]* ».

réalisation d'un plan communal de sauvegarde (PCS) reprenant et complétant les documents précités en définissant l'organisation interne de la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population⁵. Il est également possible de réaliser le DICRIM et le PCS à l'échelle intercommunale.

Ce choix a par exemple été fait par la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc où un service « risques » a été créé (cf. délibération du conseil d'agglomération DB-169-2012 du 5 juillet 2012). Toutefois, le DICRIM et le PCS intercommunaux semblent indisponibles à ce jour, l'intercommunalité invoquant des raisons de confidentialité. Des mails de relance ont été envoyés à la mairie pour connaître ces documents, sans retour positif à ce jour.

RECOMMANDATION : il apparaît regrettable que certains documents ne soient actuellement pas disponibles en ligne (exemple du PCS de Saint-Brieuc), ou qu'ils le soient sous forme scindée en plusieurs parties non téléchargeables, ce qui complique leur accès et leur appropriation par la population. La mise en ligne de ces documents dans leur intégralité, sous format téléchargeable, gagnerait à être dotée d'un caractère impératif, assorti de sanctions éventuelles pour la commune (limitation d'accès à certaines dotations étatiques par exemple).

Ces différents documents étant conçus comme un pur support de restitution d'informations et, s'agissant du PCS, d'un protocole d'organisation interne, les citoyens ne sont pas amenés à être associés à leur élaboration.

Certains documents tentent toutefois de valoriser les sources d'information locales, à l'instar du DICRIM de Saint-Brieuc dans lequel sont reproduits d'anciens articles des journaux locaux et des passages d'ouvrages rédigés par des témoins de catastrophes naturelles.

Le droit fixe par ailleurs les conditions de diffusion de l'information locale sur les risques naturels. Cette dernière se réalise principalement par l'intermédiaire d'un affichage en mairie, lequel est exigé tant pour le DDRM, que pour le DICRIM, le PCS ou les PPRN.

En présence d'un plan de prévention des risques naturels prescrit ou approuvé, le maire doit en sus informer la population tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques des risques connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan communal de sauvegarde ainsi que sur les garanties assurantielles en cas de catastrophe naturelle⁶. Dans le cas d'un PPRN approuvé, une publicité par voie de presse locale est également exigée (art. L562-4 du code de l'environnement).

RECOMMANDATION - Dans l'objectif d'une meilleure diffusion de l'information préventive et afin de ne pas limiter l'information communale à la distribution de brochures d'information, il semblerait opportun de conférer un caractère obligatoire aux réunions publiques communales (remplacement de la conjonction de coordination « ou » de l'article L215-2 du code de l'environnement par « et ») ainsi qu'à la mise en ligne du DICRIM.

En pratique, un rôle important est également joué par les publications locales et numériques.

Sur la commune d'Aytré, le DICRIM est ainsi distribué par voie postale, en annexe du magazine communal. Une campagne d'information, mobilisant les panneaux d'affichage municipaux, a par ailleurs été lancée sur le service d'alerte SMS⁷ pour prévenir les habitants en cas de déclenchement du plan communal de sauvegarde en cas de réalisation d'un événement naturel ou technologique. Ce service repose sur la base d'une inscription automatique pour les personnes figurant au sein de l'annuaire universel⁸, laquelle se double de la possibilité d'une inscription volontaire et gratuite, sur le

⁵ Art. L731-3 et R731-1 du code de la sécurité intérieure.

⁶ Art. L215-2 du code de l'environnement et L. 125-1 du code des assurances.

⁷ Service prévu au DICRIM d'Aytré, p. 8.

⁸ L'annuaire universel, correspondant aux annuaires « pages jaunes » (professionnels) et « pages blanches » (particuliers),

site internet de la mairie. La réalisation d'exercices « tests » permet enfin d' inciter les inscrits à relayer l'existence du service d'information auprès de leurs proches.
La commune de Charron fait également appel à un service d'appel téléphonique automatisé en cas d'alerte de niveau 3 (cf. fiche 4.2 du PCS).

RECOMMANDATION - Ce type de services, par SMS et message vocal (pour favoriser l'information des personnes les plus âgées), gagnerait à être généralisé en France, dans toutes les communes soumises à un risque naturel ou technologique, afin de limiter les inégalités d'information de la population locale en cas de crise. Les messages d'alerte gagneraient par ailleurs à être doublés d'une version en anglais pour favoriser l'information des résidents étrangers.

L'article L34 du code des postes et des communications électroniques facilite d'ores et déjà ce type d'initiative en prévoyant l'obligation pour les opérateurs de téléphonie, de communiquer la liste de tous leurs abonnés ou utilisateurs auxquels ont été affectés un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation téléphonique, « *sur toute demande présentée en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements, même limitée à une zone géographique déterminée* »⁹. La seule exception concernant cette obligation de communication concerne les usagers ayant refusé de figurer dans l'annuaire. Afin de dépasser cette difficulté, la directive européenne n° 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant un code européen des communications électroniques impose désormais la transmission d'alertes publiques « *à tous les utilisateurs concernés par des fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles fondés sur la numérotation* » qui seraient situés dans une zone de risque¹⁰. Cette large couverture de l'alerte devrait être permise par des dispositifs tels que les SMS géolocalisés ou la diffusion cellulaire qui recourent au bornage des téléphones portables situés dans une zone prédéterminée et à l'envoi généralisé de messages d'information, sans devoir détenir au préalable de liste de diffusion, permettant ainsi une égalité d'information entre résidents, touristes, français et étrangers. **La mise en place de ces systèmes d'alerte doit intervenir au plus tard le 21 juin 2022.**

RECOMMANDATION - Il sera en revanche important de rester vigilant et de tenir compte des résistances légitimes et aux objections de certaines personnes, qui se sont manifestées à propos de la mise en place de l'application de traçage Stop COVID lors du « déconfinement » en mai 2020, face aux dérives que pourraient entraîner la faible sécurisation ou le détournement des informations obtenues par ces systèmes de géolocalisation en cadre de crise.

L'information des acquéreurs et locataires (IAL) pour sa part, est réalisée par l'intermédiaire de l'intégration d'un état des risques naturels et technologiques au sein du dossier de diagnostic technique annexé aux promesses de vente¹¹, ou de l'annexion au contrat de location au moment de la signature ou du renouvellement d'un bail¹². Cet état des risques se base sur les données du DICRIM et doit être réalisé pour tous les territoires soumis à un PPR prescrit ou approuvé¹³. En cas de création ou de mise à jour d'un PPR postérieurement à la promesse de vente, le dossier de diagnostic technique doit être annexé ou complété lors de la signature de l'acte de vente¹⁴. En outre, dans le cas où un immeuble bâti aurait subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité au titre d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, une information écrite additionnelle doit être

est prévu par l'article L35-4 du code des postes et des communications électroniques. Présenté sous forme imprimée ou électronique, il garantit l'accès du public, sous réserve de la protection des droits des personnes, aux coordonnées de tous les abonnés aux réseaux ouverts au public.

⁹ Cette communication est effectuée sur support électronique en vertu de l'article R10-4 du code des postes et des communications électroniques.

¹⁰ Cf. considérant n°293 et article 110 de la directive 2018/172 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électronique européen (refonte), JOUE L321/36 du 17 décembre 2018.

¹¹ Art. L271-4 du code de la construction et de l'habitation.

¹² Art. L125-5 du code de l'environnement et art. 3-3 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, JORF 8 juillet 1989, p. 8541.

¹³ Art. L125-5 du code de l'environnement.

¹⁴ Art. L271-5 du code de la construction et de l'habitation.

prévue¹⁵. Si l'IAL semble effectivement réalisée dans toutes les communes, grâce au contenu du DICRIM et du fait de l'intervention des notaires qui refusent d'engager leur responsabilité s'ils finalisaient des actes échappant à cette formalité, il demeure que cette dernière intervient de manière tardive dans le processus d'acquisition ou de location, au moment où les parties procèdent d'ores et déjà à un échange de consentement, sans plus de possibilité de négociation.

RECOMMANDATION : Aussi pourrait être recommandé l'avancement de l'information acquéreur-locataire au stade de l'annonce immobilière (cf. point développé plus en détails ci-après dans la partie « inégalités patrimoniales »).

Outre la mise en place de mécanisme d'information et d'alerte, il apparaît par ailleurs nécessaire d'informer les citoyens sur l'existence même des supports d'information et des dispositifs d'alerte. En la matière, l'étude des sites pilotes révèle que des priorités sont établies en fonction des ressources locales, et conduisent parfois à insister sur un outil particulier au détriment des autres.

RECOMMANDATION : Aussi les stratégies d'information communales devraient-elles prévoir de communiquer sur l'ensemble des supports d'information et des dispositifs d'alerte.

L'existence d'une grande variété de canaux d'information permet en effet aux collectivités territoriales d'opter pour des modes de communication adaptés à leurs circonstances locales (pyramide des âges, habitat diffus, etc.).

RECOMMANDATION : si le maintien de cette adaptabilité est important, notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales, il semblerait opportun de prévoir la généralisation des réunions publiques et des services d'alerte automatisés afin de réduire les écarts d'information entre les habitants d'une même commune.

2) Consultation du public

De nombreuses procédures d'élaboration des décisions publiques prévoient une consultation du public (2.1), mais leurs modalités présentent des disparités (2.2) qui peuvent aboutir à des inégalités de participation du public (2.3)

2.1. Une large soumission des documents locaux à la consultation publique

Conformément à l'article L2141-1 du CGCT, les habitants des communes ont le droit d'être consultés au sujet des décisions qui les concernent. Les procédures de consultation interviennent en amont de la prise de décision publique et peuvent prendre la forme de consultations électroniques, réunions publiques, entretiens individuels, enquêtes publiques, ou plus rarement référendums locaux. Différents niveaux d'autorité peuvent par ailleurs être conférés à une consultation : ainsi, la collecte de certains avis sera imposée par la loi ou le règlement (avis obligatoires), tandis que d'autres seront recueillis dans le cadre d'une démarche volontaire (avis facultatifs).

D'une manière générale, les documents relatifs à l'aménagement du territoire, à la gestion des risques naturels ou des ressources naturelles, sont considérés comme des décisions ayant une incidence sur l'environnement, et sont concernés par des enquêtes publiques obligatoires, ou décidées au cas par cas¹⁶, conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement¹⁷. C'est notamment le cas des outils intervenant en matière d'urbanisme et d'aménagement (schéma régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des

¹⁵ Art. L125-5 du code de l'environnement et art. L128-2 du code des assurances.

¹⁶ La liste des plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L123-1 du code de l'environnement figure à l'article R122-17 du même code. En vertu de l'article L123-2, ces plans et programmes font l'objet d'une enquête publique. La procédure de cas par cas est décrite aux articles L122-1 et suivants du code de l'environnement, et R122-1 et suivants du même code.

¹⁷ Voir notamment l'article L123-19-1 du code de l'environnement.

territoires (SRADDET)¹⁸, schémas de cohérence territoriaux (SCoT)¹⁹, plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)²⁰ et de certains outils relatifs à la prévention des risques (plans de prévention des risques (PPR)²¹, plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)²², à la gestion des espaces naturels comme les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)²³ ou à la gestion de l'eau comme les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE)²⁴ et schémas d'aménagement des eaux (SAGE)²⁵.

Parfois, la loi reste plus vague : c'est notamment le cas s'agissant des stratégies locales pour la gestion du risque d'inondation (SLGRI) pour lesquelles l'article R566-15 du code de l'environnement prévoit seulement la désignation par arrêté préfectoral des parties prenantes concernées. Si l'on suppose que ces dernières ont vocation à être associées au processus d'élaboration, il n'est pas fait état de ses modalités. Dans la pratique, les arrêtés préfectoraux désignant les parties prenantes intègrent généralement des associations locales (associations de riverains, associations de défense de l'environnement...). Il existe cependant certaines disparités selon les territoires concernant la durée de consultation, ou l'intégration effective aux travaux des parties prenantes (qui varie de la participation à des réunions de travail, à une association dans le cadre des Commissions Locales de l'Eau, voire à une consultation par courrier ou voie électronique).

La SLGRI « La Rochelle – Île de Ré – partie continentale », qui concerne la commune d'Aytré, liste parmi les parties prenantes trois associations, à savoir le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement de la Charente-Maritime, le Conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes, et l'Association départementale de protection civile de Charente-Maritime. Elle associe également vingt-trois structures en charge de la gestion et de la protection des milieux aquatiques, parmi lesquelles des syndicats mixtes ou intercommunaux, des associations syndicales autorisées, et des propriétaires privés (cf. arrêté préfectoral n°17-734 du 7 avril 2017 portant sur l'organisation administrative de la stratégie locale de gestion des risques d'inondation du territoire à risque important d'inondation de la Rochelle – Île de Ré – partie continentale, <http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/37872/238564/file/SLGRI%20LA%20ROCHELLE%20Annexe%201%20rapport%201c.pdf>).

Certains outils sont enfin soumis à la consultation du public du fait de processus incitatifs tels que la labellisation. A titre d'illustration, le cahier des charges de la 3ème génération de programmes d'action pour la prévention d'inondations (PAPI) prévoit une consultation publique dont le porteur de projet est libre de définir les modalités²⁶.

2.2. Modalités de la consultation : quelles disparités ?

Dans la pratique, la consultation consiste le plus souvent à faire s'exprimer séparément des acteurs, sans organiser une prise de décision commune. L'enquête publique permet par exemple de faire remonter un certain nombre d'observations écrites, lesquelles seront examinées une à une par le commissaire-enquêteur, synthétisées et intégrées dans un rapport qui précisera de quelle manière il

¹⁸ Art. L4251-6 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁹ Art. L121-10 du code de l'urbanisme.

²⁰ Art L153-19 et L121-10 du code de l'urbanisme.

²¹ Art. L562-3 du code de l'environnement.

²² Art. R566-12, L566-11 et L566-12 du code de l'environnement.

²³ Art. 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre), JORF du 9 janvier 1983, page 215. Voir aussi art. 8 du décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer, JORF n°261 du 10 novembre 2007 page 18507, texte n° 5.

²⁴ Art. L212-2 du code de l'environnement.

²⁵ Art. L212-6 du code de l'environnement.

²⁶ MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER (MEEM), Direction générale de la prévention des risques, « Cahier des charges PAPI 3 », mars 2017, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Cahier-des-charges_PAPI-3.pdf

en a été tenu compte, qui visera également à y répondre et éventuellement à modifier le contenu du projet soumis à enquête publique. Cette modification demeure toutefois une simple possibilité, et la synthèse des avis et observations qui intervient à la fin du processus, clôt finalement le débat (s'agissant du SDAGE ou du PGRI par exemple, la synthèse doit intervenir « au plus tard à la date d'adoption » des documents). Par ailleurs, comme le relève Thibault Normand, la justification de prise en compte des avis exprimés peut se révéler complexe, posant la question de la pondération, laquelle peut être liée « à la représentativité (« pondération quantitative ») de l'avis (nombre de personnes d'une association, nombre d'administrés d'une commune rendant un avis) ou de la qualité de celui qui l'émet (acteur plus ou moins bien informé) »²⁷.

Un exemple d'avis exprimés et de réponses apportées est reproduit ci-dessous :

Extraits du rapport d'enquête publique réalisée du 25 mars au 3 mai 2019 à propos des travaux de défense contre la mer « Digue de retrait Ouest et Sud » (commune de Charron)²⁸ :

Demands et avis exprimés :	Notes et questions du Commissaire Enquêteur
<p>Monsieur Patrick Hémon est propriétaire de la seule maison de la rue de la Serpentine qui se trouve légèrement en dessous du niveau futur avec le risque de voir se former une retenue d'eau entre sa maison et la rue, mais il est favorable à la réalisation d'une digue.</p> <p>Les demandes sont les suivantes : Soit la digue est repoussée au sud dans le marais et la rue n'est pas modifiée. Soit sa maison est expropriée et on l'autorise à construire sur la parcelle 117 située immédiatement à l'est qui est légèrement plus haute.</p>	<p>Est-il possible de sécuriser l'habitation de Monsieur Hémon ? Si non l'une de ses demandes peut-elle être envisagée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décaler la digue sur cette partie de la rue de la Serpentine - Exproprier sa maison
<p>Réponse du Maître d'Ouvrage :</p> <p>Afin de répondre à la demande de Mr Hémon des solutions techniques (grille d'évacuation, regard, caniveau etc...) ont été présentées lors d'une réunion publique et sur le site pour sécuriser son habitation.</p>	<p>Demands et avis exprimés :</p> <p>Monsieur François Prouzeau a exprimé son accord sur le principe de la digue mais son désaccord sur la zone de prélèvement, il souhaite conserver ses terres agricoles sans modification et surtout sa tonne de chasse qu'il dit ne pas pouvoir déplacer.</p>
<p>Monsieur Francis Rabiller Le rehaussement de la rue de la Serpentine est-il utile ? Les terrains situés au nord de la digue sont plus hauts.</p>	<p>Notes et questions du Commissaire Enquêteur</p> <p>Cette demande a été reprise dans le projet communal et largement expliqué par la commune. L'abandon de cette zone de prélèvement et son remplacement par d'autres terrains situés à l'Est de la future digue est-ce techniquement possible ? Dans ce cas de figure les compensations environnementales sont-elles suffisantes ?</p>
<p>Réponse du Maître d'Ouvrage :</p> <p>Afin de protéger les habitations pour un évènement de type Xynthia + 20 cm, il est nécessaire de rehausser la rue de la Serpentine. La modélisation (annexe 1) indique une connexion hydraulique possible entre la rue de la Serpentine et le bourg.</p>	<p>Réponse du Maître d'Ouvrage :</p> <p>Dans le cadre de l'instruction, le dossier a reçu un avis conforme du ministre sur la base du dossier présenté à l'enquête publique concernant la stratégie de compensations environnementales. (annexe 3) Par conséquent, le Département ne peut répondre favorablement à la demande de Monsieur Prouzeau. Sinon le Département devra déposer un nouveau dossier réglementaire (procédure entre 1 et 3 ans) sans pour autant garantir un avis favorable du ministre sur ce nouveau projet.</p>

Par le passé, les avis exprimés sur les documents locaux intéressant l'organisation du territoire étaient principalement recueillis par écrit, dans les locaux où était mis à disposition le dossier de consultation. Les citoyens devaient alors se tenir informés des consultations à venir par l'intermédiaire des journaux locaux d'annonces légales (créant ainsi des disparités entre abonnés et non abonnés, initiés et non-initiés) et peu de personnes effectuaient le déplacement pour s'exprimer sur ces documents²⁹, à moins d'avoir un intérêt direct à la modification d'une de leur dispositions (comme le montre l'exemple reproduit ci-dessus) ou un intérêt collectif comme les membres d'associations, notamment de protection de l'environnement ou du patrimoine. Une certaine progression dans l'information du

²⁷ NORMAND Thibaud. « La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 74, no. 2, 2014, pp. 97-100.

²⁸ Document téléchargeable en ligne : <http://www.charente-maritime.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Consultation-du-public-et-commissions-consultatives/Consultations-du-public/Enquetes-publiques-cloturees/03-05-2019-Realisation-de-travaux-de-defense-contre-la-mer-Charron-Digues-de-retrait-Ouest-et-Sud>

²⁹ CHAMBON Mylène, FLANQUART Hervé, ZWATEROOK Irénée, « Subtils flottements entre impératif d'information et déni de communication – le cas de la mise en œuvre des PPRT ou la gestion des risques technologiques et sa délicate acceptation locale, *Les enjeux de l'information et de la communication - GRESEC*, 2012, p. 32.

public est par la suite intervenue du fait de la généralisation des consultations numériques qui permettent de réduire certaines des inégalités d'accès susmentionnées, tout en posant d'autres questions sur l'égalité d'accès aux techniques numériques. Cet outil coexiste désormais avec l'ancien dispositif pour les différentes phases que constituent l'information du public sur l'enquête à venir, la mise à disposition du dossier, le recueil des avis et la publication de leur synthèse³⁰.

RECOMMANDATION - Si cette évolution peut être louable dans la mesure où elle peut élargir et rendre plus confortable l'accès aux consultations, il convient toutefois de veiller à ne pas opérer de basculement systématique vers des consultations uniquement numériques, lesquelles pourraient être facteur d'exclusion pour les personnes n'ayant pas d'accès aux techniques numériques ou d'usage aisé d'Internet (ce que semble faire le projet de loi ASAP en cours de discussion). En outre, les consultations numériques sont peu transparentes. Il est difficile d'identifier qui s'y exprime, et des « représentants d'intérêts », autrement appelés lobbyistes peuvent se glisser dans les intervenants, ce qui est plus difficile face à un commissaire enquêteur.

Ainsi, en cas de modification mineure du PGRI ³¹, hors cadre de révision, l'article R566-13 prévoit par exemple le recueil d'avis du public par procédure électronique, sans y adosser l'obligation de mise à disposition d'un dossier papier ou de publication d'un avis de modification dans la presse locale.

Certaines dérogations aux procédures de consultation obligatoires interviennent par ailleurs sur le fondement de l'urgence³².

Sur la commune d'Aytré, le plan de prévention des risques littoraux (PPRL), dans sa version provisoire, a ainsi fait l'objet d'une mise en œuvre anticipée le 7 mai 2014, après organisation d'une réunion publique le 11 avril 2013 et d'une consultation du maire, et sans intervention d'une enquête publique. Afin de justifier du caractère d'urgence justifiant la mise en œuvre anticipée, l'arrêté préfectoral du 7 mai 2014³³ avance la mise en lumière du caractère submersible de la commune par les conséquences dramatiques de la tempête Xynthia, la nécessité de réglementer les projets de constructions et d'aménagement dans les meilleurs délais, ainsi que l'adéquation des pièces du PPRL provisoire aux exigences d'une mise en œuvre précoce.

Si cette procédure a permis d'accélérer la mise en place de règles préventives, elle a néanmoins suscité de nombreuses incompréhensions et un émoi sensible au sein de la population locale, laquelle s'est sentie exclue d'un processus auquel elle aurait pu apporter des connaissances précieuses pour la réalisation d'un zonage plus adapté au la réalité du risque³⁴.

S'agissant enfin des consultations réalisées sans cadre prédéfini par la loi, il est possible de constater de fortes disparités territoriales. Les arrêtés préfectoraux organisant les consultations facultatives en amont de l'adoption de SLGRI comportent par exemple des différences notables en termes de modalités de consultation du public (durée de consultation, identification des parties prenantes, mode de consultation, etc.). Si cette flexibilité permet sans doute de s'adapter plus aisément à la variété des configurations territoriales, elle peut également conduire à favoriser la consultation de certains acteurs au détriment d'autres.

³⁰ Article L123-10 et suivants du code de l'environnement.

³¹ La modification ne doit pas porter atteinte aux objectifs du projet.

³² Conditions exposées à l'art. L562-2 du code de l'environnement.

³³ Arrêté préfectoral n°14-989 du 7 mai 2014 portant application anticipée de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels d'érosion et de submersion marine sur la commune d'Aytré, http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/10902/64523/file/Aytre_AP.pdf

³⁴ Voir en ce sens LONG Nathalie, CORNUT Pierre, KOLB Virginia, Environmental inequalities on the coast of north Charente-Maritime department in exposure to hazards, in Nick Hardiman and Institution of Civil Engineers, "ICE Coastal Management 2019 : Joining forces to shape our future coasts », janvier 2020.

« *These decisions were made in the immediate aftermath of the natural disaster and were almost imposed upon the population, essentially based on economic criteria. The know-how and knowledge of people and their capabilities could have played an important role here and avoided situations of conflict between the public authorities and the local population but also significant trauma for those who were relocated and for those who remained* ».

2.3. Inégalités de participation

Si les règles de droit tentent de favoriser la participation du public dans les processus de consultation, il apparaît qu'en pratique, une large partie de la population ne s'exprime cependant pas sur les outils et politiques de gestion du territoire.

Il a été vu que les consultations prennent généralement la forme d'enquêtes publiques : or, ces dernières constituent le dernier maillon du processus d'élaboration des outils et politiques, à l'issue de l'élaboration d'un projet quasi-finalisé par le corps technique et politique. Si certaines réunions publiques peuvent être organisées pour recueillir les avis du public sur des pré-projets en amont de l'enquête publique, ces dernières sont rares et non obligatoires. Certains documents ou décisions sont par ailleurs soumises à la procédure dite « du cas par cas » qui consiste à transmettre le projet à l'autorité environnementale³⁵ pour examen préalable³⁶. Cette dernière va déterminer si le projet doit être soumis ou pas à une étude d'impact environnemental, et donc à enquête publique. Si la procédure de cas par cas permet de fluidifier la phase d'autorisation administrative, en évitant des retards de mise en œuvre préjudiciables à la réalisation de certains projets (ce qui est notamment le cas pour les projets disposant de financements limités dans le temps), cette dernière était initialement conçue comme un outil intermédiaire, une sorte de purgatoire pour les projets ne correspondant pas clairement aux critères de soumission à étude d'impact. Or, au fil du temps, le champ d'application de la procédure de « cas par cas » a été progressivement étendu, augmentant dans le même temps le nombre de projets potentiellement dispensés d'enquête publique.

La frilosité de l'administration vis-à-vis de ce mode de consultation peut trouver à s'expliquer par le souci de ne pas inquiéter les riverains mais surtout de ne pas ralentir le processus d'élaboration des documents, notamment en présence de certaines incertitudes scientifiques³⁷.

RECOMMANDATION : Ce dernier point peut notamment trouver à s'illustrer s'agissant de l'élaboration des zonages contenus dans les plans de prévention des risques littoraux, lesquels peuvent comporter un fort impact sur la valeur des biens tout en se heurtant à certaines limites scientifiques indépassables en l'état actuel des connaissances.

Par conséquent, le caractère tardif de la consultation du public renforce la difficulté de rassembler les citoyens autour de questions devenues particulièrement techniques. En effet, les participants effectifs semblent se résumer dans bien des cas aux personnes les plus familières du vocabulaire et des codes institutionnels.

C'est notamment le cas à Aytré où il est également apparu que les associations ou personnes parvenant à se faire entendre étaient bien souvent celles ayant côtoyé ou côtoyant le monde institutionnel du fait de leur travail ou de leurs contacts personnels.

On peut ainsi aisément repérer, lors des consultations, le positionnement des associations constituées à la suite d'un évènement particulier (après Xynthia par exemple: « Association de défense des intérêts

³⁵ Le terme d'autorité environnementale désigne, en fonction du type de projet, le ministre chargé de l'environnement, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) ou le préfet de Région. Cf. article R122-3 du code de l'environnement.

³⁶ Cf. articles L122-1 et suivants, et R122-1 et suivants du code de l'environnement.

³⁷ Voir notamment BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », *RJE*3/2017, vol. 42, pp. 457 - 493.

Par ailleurs, bien que les enjeux soient très différents et le sujet moins technique, il est possible de faire certains parallèles avec des dynamiques rencontrées dans les processus de participation des plans de prévention des risques technologiques. On pourra notamment se référer à l'article suivant : CHAMBON Mylène, FLANQUART Hervé, ZWATEROOK Irénée, « Subtils flottements entre impératif d'information et déni de communication – le cas de la mise en œuvre des PPRT ou la gestion des risques technologiques et sa délicate acceptation locale », *Les enjeux de l'information et de la communication*, GRESEC, 2012, p. 36.

des victimes de la tempête Xynthia à Aytré », « Association Reconstruire Charron », « Association pour l'urgence de la sauvegarde et l'essor de Charron - AUSEC »), ou d'associations préexistantes et s'impliquant sur les questions littorales ou d'aménagement du territoire (associations de quartier d'Aytré par exemple).

Se pose toutefois la question de leur représentativité, certaines associations se bornant par exemple à représenter les intérêts particuliers d'un quartier, ou à défendre une cause spécifique. Sur la commune de Charron, l'« association pour la création d'un hameau mytilicole » a par exemple été créée en octobre 2007, avec pour objectif de représenter les mytiliculteurs souhaitant prendre part à la mise en place d'une zone d'activité à vocation mytilicole au lieu-dit « le Port du Pavé ». Cette initiative a permis de faciliter le dialogue local suite à la tempête Xynthia de 2010, puisque dès 2011 le plan d'occupation des sols a été modifié pour permettre l'implantation d'entrepôts de stockage de matériel mytilicole sur les zones déconstruites.

La seconde catégorie de participants identifiés lors des consultations publiques correspond aux personnes qui ont su s'initier aux aspects techniques en raison d'un intérêt personnel. A Aytré, les résultats d'entretien ont ainsi permis de constater que les résidents des quartiers des marais salants inondés par la mer lors de la tempête Xynthia ont plus activement participé aux réunions publiques organisées dans le cadre du PAPI que les résidents du quartier Pierre Loti, non inondé. Ces derniers, malgré une connaissance des dynamiques des risques, étaient moins accoutumés au vocabulaire technique et aux outils administratifs de la prévention des inondations.

Le système de consultation publique tel que pratiqué à l'heure actuelle suscite également d'autres critiques.

D'après les témoignages recueillis par Camille Herbreteau dans le cadre du présent projet INEGALITTO³⁸, le caractère simplement informatif et non participatif ou consultatif des réunions portant sur les outils de gestion du risque a ainsi été dénoncé à Aytré ? S'exprime le sentiment de non reconnaissance des savoirs locaux face à une survalorisation du savoir technique. Les habitants ont formulé leur désir de se faire entendre en tant que détenteurs de savoir et de connaissances, par un corps politique et technique ayant lui-même généré du risque par le passé au travers d'initiatives de poldérisation et d'ouverture à l'urbanisation de terres submersibles.

Par ailleurs, si la volonté des services de l'État et des collectivités de délivrer une information la plus stabilisée possible avant d'initier un débat peut se comprendre, il demeure que celle-ci repose sur le postulat d'une opinion uniforme et statique des habitants, nonobstant une réalité bien plus nuancée : en effet, si la déconstruction des habitations de la route de la Plage d'Aytré a pu susciter certaines critiques, les entretiens réalisés dans le cadre d'INEGALITTO ont mis en lumière d'autres propos favorables à la déconstruction, par des habitants ayant gardé en mémoire la vocation initiale de cette zone submersible autrefois réservée aux cabanons de pêche et non à un usage d'habitation.

La difficulté tenant à l'inertie d'une partie de la population ne se sentant pas directement concernée ou détentrice de savoir utile à la prévention du risque, et ne se constituant pas, de fait, en groupes collectifs organisés, semble coexister avec le sentiment d'une écoute tronquée, artificielle, à travers le mécanisme de la consultation. Se pose alors la question de savoir si les mécanismes de concertation permettent de détourner cette difficulté.

3) Processus de concertation

La concertation est un processus plus intégrateur et complexe qu'une simple consultation. Elle vise à la

³⁸ HERBRETEAU Camille, Résider sur la frange littorale : entre aménités, risques et politiques de gestion des risques, Rapport intermédiaire – projet INEGALITTO, 2017, 68 p.

co-construction d'un projet ou à la recherche d'un accord collectif : les participants deviennent ainsi véritablement acteurs du projet territorial même si la décision finale relève d'une autorité désignée comme juridiquement compétente. Une concertation peut être le fruit d'une initiative spontanée de la part des populations locales, ou s'inscrire dans le cadre d'un exercice organisé par un acteur donné, sur la base, soit « *d'un modèle de forçage [...] « Décider, Annoncer, Défendre » où le porteur de projet cherche à imposer une décision déjà prise avant la concertation* »³⁹, soit « *d'un modèle plus collégial « Concerter, Analyser, Choisir », avec entre ces deux extrêmes des modèles mixtes* »⁴⁰. Il arrive par ailleurs qu'une concertation laisse place à une négociation, c'est-à-dire à une discussion visant à mettre en place un compromis entre les différents intérêts en présence. Certains auteurs relèvent enfin une distinction juridique peu claire entre les concepts de délibération, concertation et participation⁴¹.

Dans la plupart des cas, concertation et consultation se combinent. Il est ainsi prévu que des opérations de concertation soient organisées dans le cadre de l'élaboration du SRADDET⁴², du SCoT⁴³, du PLU⁴⁴, du PPR⁴⁵, du PGRI⁴⁶, du SMVM⁴⁷, du SDAGE⁴⁸ et du SAGE⁴⁹.

Les modalités de la concertation varient d'un outil à un autre. Dans la pratique, le législateur liste les catégories de représentants du public à associer de manière impérative, et confère aux autorités en charge de l'élaboration le soin de constituer le groupe de concertation en tenant compte des configurations locales. La loi esquisse ainsi la composition du comité de bassin (pour le SDAGE), de la commission locale de l'eau (pour le SAGE) et du comité inondation de bassin (pour le PGRI). De ce fait, le législateur peut amener à privilégier l'intervention de certaines catégories d'acteurs. Au sein des commissions locales de l'eau (CLE), la loi impose par exemple la constitution d'un collège spécifique réunissant les usagers et professionnels de l'eau et reposant surtout sur des représentants issus du monde institutionnel ou associatif (associations environnementales, associations syndicales de propriétaires, associations de consommateurs, etc.), bien qu'intégrant également les producteurs d'hydroélectricité et les bénéficiaires d'autorisations de prélèvement de l'eau pour l'irrigation. Aussi, la participation du public aux débats conduits dans le cadre de ce type d'instance semble-t-elle reposer sur la constitution préalable de groupes organisés entrant dans les catégories susmentionnées. Cet encadrement va parfois encore plus loin puisque dans le cadre de la concertation pour l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) par exemple, les citoyens ne peuvent participer que sous la forme d'associations agréées⁵⁰. Dans certaines hypothèses, comme les CLE, un élargissement de la liste esquissée par le législateur est néanmoins possible, la loi se bornant à fixer la composition du groupe *a minima*. Il arrive également qu'en parallèle de la liste d'acteurs à associer, le législateur exige une manifestation d'intérêt préalable : c'est notamment le cas s'agissant des concertations relatives aux SMVM pour lesquelles il appartient à une partie des partenaires pressentis, et

³⁹ L'auteur relève alors l'inadéquation « *entre le terme utilisé et la réalité sociale qu'il est censé dénommer* ».

⁴⁰ TOUZARD Hubert, « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », *De Boeck Supérieur - Négociations*, 2006, p. 72 ; MERMET L., DUBIEN I., EMERIT A., LAURANS Y., « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Public*, 2004, n° 22, p. 1-22. - voir également BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », *RJE* 3/2017, vol. 42, pp. 457 - 493.

⁴¹ BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », *RJE* 3/2017, vol. 42, p. 462.

⁴² Art. L4251-5 du code général des collectivités territoriales. La concertation est conduite par le conseil régional.

⁴³ Art. L.103-2 et L103.3 du code de l'urbanisme.

⁴⁴ Art. L103-2 du code de l'urbanisme.

⁴⁵ Art. L562-3 du code de l'environnement.

⁴⁶ Art L566-11 et R566-11 du code de l'environnement.

⁴⁷ Art. 6 du décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer, *JORF* n°261 du 10 novembre 2007 page 18507, texte n° 5.

⁴⁸ Art. L213-8 du code de l'environnement.

⁴⁹ Art. L212-6, L212-4 et R212-30 du code de l'environnement.

⁵⁰ Art. 6 du décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer, *JORF* n°261 du 10 novembre 2007 page 18507, texte n° 5.

notamment aux associations agréées, de manifester leur volonté de se voir associées aux travaux⁵¹.

Ce principe de fonctionnement « par listes » n'est toutefois pas absolu. Si les modalités de la concertation relative à l'élaboration du PPR sont par exemple fixées par le préfet, elles doivent tout de même inclure de manière impérative les collectivités territoriales et EPCI concernés. De la même façon, le PGRI devra reposer sur un travail conduit « *avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin* »⁵².

S'agissant des concertations réalisées dans le cadre de l'élaboration du SCoT et du PLU, celles-ci s'effectuent selon les modalités définies par les élus⁵³. L'article L103-2 du code de l'urbanisme précise que doivent être associés, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

La délibération du 20 avril 2017⁵⁴ du syndicat mixte du futur SCoT La Rochelle-Aunis, lequel concernera les communes de Charron et d'Aytré⁵⁵, prévoit ainsi que la concertation locale prendra la forme « d'ateliers participatifs pouvant associer tous les acteurs du territoire, dont entre autres les élus, des représentants des conseils de développement, des partenaires associés ou consultés dans le cadre de l'élaboration du schéma, des habitants ». Il est en outre précisé que « ces ateliers pourront prendre la forme de visites sur site » et que des réunions publiques seront également réalisées à chaque grande phase de l'élaboration. La délibération prévoit pour finir la mise en place de dispositifs d'information et de communication complémentaires, à l'instar de l'organisation d'expositions temporaires ou de la mise en place de registres permanents au sein des sièges des EPCI, ainsi que d'une plateforme d'information dématérialisée et d'un site internet dédié.

Le SCoT La Rochelle-Aunis est toujours en cours d'élaboration et devrait être approuvé en 2022 : le site internet du syndicat mixte fait état de l'organisation, entre les mois de mars et juin 2019, de quatre réunions « Les Rendez-vous du futurs »⁵⁶ réunissant élus, acteurs socio-économiques du territoire et citoyens pour débattre des grandes orientations du SCoT à venir, ainsi que de la mise en ligne de questionnaires de consultation pour alimenter ces débats. Ces derniers recensent, pour chacun des thèmes, entre 150 et 300 contributions, avec une représentation plus élevée des habitants du territoire de la Rochelle par rapport aux autres territoires (ce qui correspond aux réalités démographiques et paraît donc cohérent, du point de vue de la représentativité). Les questions posées aux habitants restent toutefois générales, et visent à renseigner sur certaines « tendances » (sur les habitudes de déplacements par exemple) ou sur les niveaux de satisfaction par rapport à l'organisation territoriale actuelle.

Une restitution publique des travaux réalisés dans le cadre de ces réunions a été réalisée en octobre 2019 et a donné lieu à une synthèse sous forme de livret blanc intitulé « Réussir la Ville-Territoire ». Des séminaires d'élus ont par ailleurs été organisés afin de préparer la réalisation du PADD.

Comme en matière de consultation, l'effet de la concertation est parfois amoindri si elle intervient trop tardivement dans le processus décisionnel. C'est le cas pour les contrats de milieux, pour lesquels est

⁵¹ Idem.

⁵² Art. L566-11 du code de l'environnement.

⁵³ Art. L103-3 du code de l'urbanisme.

⁵⁴ Délibération n°2017-06 du comité syndical du syndicat mixte du SCoT La Rochelle-Aunis, du 20 avril 2017, <https://www.scotlarochelleaunis.fr/wp-content/uploads/2018/03/2017-06-D%C3%A9lib-prescrivante-1%C3%A9laboration-du-SCoT-pr%C3%A9cisant-les-objectifs-et-modalit%C3%A9s-de-concertation.pdf>

⁵⁵ En effet, les communes de Charron et Aytré, malgré leur appartenant à deux communautés d'agglomération différentes (Aunis Atlantique pour Charron, et La Rochelle pour Aytré), sont englobées au sein du même périmètre de SCOT (SCOT La Rochelle-Aunis). Le futur SCOT La Rochelle-Aunis remplacera les précédents schémas moins étendus (SCOT de l'agglomération de la Rochelle, qui concerne actuellement Aytré, et SCOT du Pays d'Aunis qui concerne actuellement Charron).

⁵⁶ Les quatre thèmes de travail identifiés sont : les centralités, l'emploi, les biens communs et la mobilité.

prévu un dispositif d'association du public (le comité de rivière ou de baie) intervenant dans le suivi du contrat, et non pas dans la constitution du dossier de candidature⁵⁷. Ces outils relèvent dès lors « *d'avantage de la programmation financière et technique que de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant* »⁵⁸.

D'autres outils non régis par des dispositions législatives ou réglementaires sont par ailleurs soumis à la concertation du fait de processus incitatifs tels que la labellisation. Le cahier des charges pour la labellisation des PAPI de troisième génération prévoit ainsi qu'une « *concertation devra débuter dès l'élaboration du dossier de candidature. Il s'agit d'associer les populations et les collectivités concernées tout au long de l'élaboration du projet de PAPI et de sa mise en œuvre, notamment les populations impactées positivement ou négativement par les aménagements et travaux proposés (habitants, activités économiques dont profession agricole, associations environnementales...)* »⁵⁹. De la même manière, une association du public peut être prévue dans le cadre de l'élaboration de stratégies de gestion du littoral.

Du fait de leur récent rattachement à la région Nouvelle-Aquitaine, les communes d'Aytré et Charron sont concernées par la stratégie régionale développée par le Groupement d'Intérêt Public Littoral de la Nouvelle-Aquitaine, laquelle s'est doté d'un nouveau projet littoral pour la période 2020-2030 (validation en Assemblée générale le 2 décembre 2019).

RECOMMANDATION : Pour dépeussier un peu ces procédures de consultation ou de concertation et au regard des dysfonctionnements identifiés dans les procédures de consultation/concertation, il pourrait être utile de proposer, notamment sur des sujets aussi sensibles que l'avenir du littoral face au changement climatique et à l'élévation du niveau de la mer, la mise en place de comités citoyens plus pérennes et dotés de pouvoirs de proposition plus effectifs. Sans aller jusqu'à la duplication, du jury citoyen intervenant en matière pénale, l'organisation de comités citoyens pour le climat, mis en place récemment au niveau national, présenterait de nombreux avantages. D'une part, ce mode de réflexion sur un temps relativement long (plusieurs mois) permettrait de construire une expertise citoyenne, les membres de ces comités étant appelés à auditionner des experts et scientifiques. En outre, la possibilité qui leur est donnée de faire des propositions concrètes permettrait de donner davantage de poids à la parole citoyenne, et donc de motiver davantage ce relai de participation plus large. (Encore faudrait-il que les engagements (« sans filtre ») pris au démarrage de la convention citoyenne soient tenus, et que le pouvoir exécutif prévoie une traduction concrète des propositions).

La pérennisation de ces comités, et le renouvellement de leurs membres, semblerait plus utile que les enquêtes publiques ou les concertations qui peinent parfois à toucher le public, et dans lesquelles les avis collectés représentent souvent des intérêts individuels et ne sont pas nécessairement éclairés.

En revanche, la question de la représentativité des acteurs resterait posée. On pourrait alors imaginer que de tels comités puissent être un relai d'opinion, non pas pour statuer directement avec un droit de veto sur la décision publique, mais pour proposer, sur des sujets controversés, l'organisation de référendums locaux permettant de redonner une voix directe aux habitants.

Enfin, il serait également possible de prévoir des dispositifs plus participatifs permettant de réfléchir en amont sur la mise en place des nouveaux outils d'urbanisme que constituent les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans les PLUi. Ces techniques de régulation incitative de l'urbanisme pourraient être une opportunité pour mieux associer les

⁵⁷ Circulaire n°3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, http://www.gesteau.fr/sites/default/files/Circulaire_300104.pdf

⁵⁸ B. Drobenko, Les contrats de rivière et le droit communautaire de l'eau, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2004, p. 395.

⁵⁹ MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER (MEEM), Direction générale de la prévention des risques, « Cahier des charges PAPI 3 », mars 2017, p. 11, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Cahier-des-charges_PAPI-3.pdf

B – L'influence des associations de citoyens sur les politiques d'urbanisme en zone littorale : l'exemple des cabanons du Valais

En matière d'urbanisme, les élus se trouvent bien souvent tiraillés entre l'application du droit national, la pression institutionnelle de l'Etat, et les pressions locales, notamment des habitants et électeurs. Ce tiraillement se révèle par ailleurs exacerbé en cas d'incertitude technique retardant une prise de position claire vis-à-vis des administrés, comme cela peut-être le cas par exemple, lors de l'établissement des zonages d'un PPR. Les pressions peuvent également se manifester sur le plan intercommunal : les autorités en charge de l'élaboration des SCoTs et PLUi peuvent notamment être soumises à des tentatives d'influence de la part d'administrés souhaitant favoriser un projet dans telle zone particulière. En effet, les SCoTs et leur volet mer (lequel vaut SMVM), constituent des outils facilitant l'attribution de dérogations à certaines législations telles que la loi littoral : c'est le cas par exemple s'agissant du principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage⁶⁰.

Cette posture délicate des élus est d'autant plus difficile à tenir lorsqu'ils doivent faire face à des revendications portées par des groupes d'habitants structurés tels que des associations locales de propriétaires. Le cas des cabanons du Valais à St Briec (1) semble une bonne illustration de ces mécanismes de négociation d'ouverture à l'urbanisme (2) qui pose ensuite des questions de légitimité de l'intervention financière publique, au regard de l'intérêt général (3)

1) Le cas des cabanons du Valais

A Saint-Briec, après avoir conduit de 1998 à 2003 une politique de préemption des « cabanons du Valais » à des fins de déconstruction, la commune tente depuis 2012 d'obtenir la régularisation de ces constructions édifiées sans permis dans la bande des 100 mètres du rivage. Ce revirement politique n'est pas étranger à la création en 2010 de « l'association des amis et usagers de la plage du Valais », qui s'est rapidement engagée dans la vie municipale en participant à l'ensemble des conseils de proximité.

La situation rencontrée sur le littoral briochin illustre la manière dont des inégalités locales viennent complexifier l'action des pouvoirs publics. Les cabanons de Saint-Briec, répartis en trois secteurs (la cité Baby, la Côte des Belles et le Petit Monaco) constituent en effet un ensemble de 110 constructions légères bâties de manière progressive et à des fins récréatives par quelques familles bourgeoises dans les années 1850, puis par des familles ouvrières à la suite de la consécration des congés payés en 1936. Ces cabanes de « bric et de broc », occupées de juin à septembre, font l'objet d'une forte appropriation sentimentale de la part de leurs occupants qui y voient un espace de liberté et de solidarité « hors normes ».

Peu après l'apparition de l'association des amis et usagers de la plage du Valais, la commune a décidé d'initier la régularisation de cet ensemble de cabanons construits sans autorisation, qui se situent pour beaucoup, aujourd'hui, dans la bande des 100 mètres du littoral, parfois même sur le domaine public maritime (DPM), et donc en contradiction avec la loi littoral de 1986⁶¹. Si aucune régularisation des cabanons édifiés sans autorisation sur le DPM ne peut être envisagée sans que les services de l'Etat ne délivrent d'autorisation d'occupation temporaire (voir plus bas), les constructions édifiées dans la bande

⁶⁰ Art. L121-13 du code de l'urbanisme.

⁶¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

des 100 mètres antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi « littoral » peuvent être maintenues, sans possibilité d'extension⁶² ou de reconstruction toutefois⁶³, et à condition que les propriétaires des terrains d'assiette ne requièrent pas la démolition. Les extensions, et les cabanes érigées après l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986 au sein de la bande des 100 mètres, ne bénéficient pour leur part d'aucun dispositif dérogatoire et ne devraient en toute logique pas être maintenus.

S'agissant du fondement juridique invoqué à l'appui d'une régularisation, la commune s'appuierait sur le caractère patrimonial des cabanons, à la fois architectural et social, et sur l'ancienne notion juridique de « hameaux intégrés à l'environnement », disposition dérogatoire permettant l'extension de l'urbanisation en zone littorale⁶⁴.

Selon une réponse ministérielle de 2006⁶⁵, la réalisation d'un hameau nouveau peut en effet s'appuyer sur une ou plusieurs constructions existantes. Par ailleurs, bien que soulignant qu'une commune puisse être composée de plusieurs hameaux, le ministère insiste également sur le fait qu'un hameau doit être considéré comme « *un petit groupe d'habitations (généralement limité à une dizaine ou une vingtaine de constructions au maximum) [...] isolé et distinct du bourg ou du village* ».

Les cabanons du Valais, ne semblent pas tous pouvoir entrer dans cette dernière catégorie.

La réponse ministérielle mentionne enfin la possibilité de se référer aux traditions locales pour définir les zones relevant de « hameaux ».

Or, s'agissant du rapport de présentation du PLU de Saint-Brieuc (2013), seules deux zones hameaux sont identifiées à l'échelle de la commune, à savoir le quartier des Villages (Berrien et le Granguet) et l'Est de la rue de la Vieille Côte du Gouet⁶⁶. Un zonage spécifique (UH) leur est ainsi spécifiquement attribué.

Les cabanons de Saint-Brieuc ne sont finalement que très peu traités dans le cadre de ce rapport de présentation, et ne sont mentionnés ni dans l'analyse historique du développement de l'urbanisation communale, ni dans la typologie générale des formes urbaines⁶⁷. Le PLU se limite à mentionner la Cité Baby (et non les autres cabanons, ce qui semble attester d'une certaine méconnaissance ou d'un passage sous silence de ces derniers) comme « curiosité urbanistique composée de cabanons reflets de la période des congés payés ». Le même rapport précise par ailleurs que la cité Baby impacte de manière négative les milieux naturels⁶⁸, présente de nombreux risques (« accès des secours, risques d'éboulement, problème de la gestion des eaux usées, précarisation possible des occupants »)⁶⁹, et s'oppose au projet public de reconquête des espaces naturels dans une perspective de restauration du caractère naturel du littoral, de ses fonctionnalités écologiques, et d'une continuité des modes de

⁶² Voir notamment la décision CE, 21 mai 2008, n°297744, relative aux constructions dans la bande des 100 mètres : « *il n'y a pas lieu de distinguer, pour l'application de ces dispositions, entre les constructions ou installations nouvelles et celles portant extension d'une construction ou d'une installation existante ; qu'ainsi, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que ces dispositions s'opposaient à la délivrance du permis ayant pour objet l'extension de la maison d'habitation de M. A* ».

⁶³ En effet, en vertu de l'article L111-15 du code de l'urbanisme, les possibilités de reconstruction sont réservées aux bâtiments régulièrement édifiés, et ce dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire (sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement).

⁶⁴ Cf. ancienne version de l'article L121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* », avant la loi ALUR.

⁶⁵ Réponse du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, JO Sénat du 20 avril 2006, p. 1162 (réponse à la question écrite n°20896 de M. Jean Bizet, JO Sénat, 22 décembre 2005, p. 3273).

⁶⁶ Rapport de présentation du PLU de la commune, p. 156.

⁶⁷ Ibid., p. 79.

⁶⁸ Ibid., p. 155 : « *rappelons que le secteur de la Cité Baby, occupé par des cabanons, impacte le milieu naturel et tant que la situation de ce site ne sera pas réglée, en prenant des mesures appropriées à la gravité de la pollution engendrée, l'impact sur les espaces naturels perdurera* ».

⁶⁹ Ibid., p. 156.

déplacement doux (loisirs de nature)⁷⁰. L'idée de « patrimoine sociologique » constitué par la cité Baby n'est finalement mentionnée que de manière très marginale, à une seule reprise, et dans le but d'introduire la commande d'une future étude ayant pour objectif « d'examiner les possibilités de son maintien en résolvant les problèmes évoqués précédemment, ou opter pour une disparition de la cité »⁷¹.

La plupart des cabanons se trouvent en outre dans la bande des 100 premiers mètres du rivage, laquelle est inconstructible en vertu de la loi littoral « en dehors des espaces urbanisés »⁷². Or, le rapport de présentation du PLU de la commune expose expressément que la cité Baby « constituée de constructions légères ne peut être assimilée à une extension de l'urbanisation »⁷³.

Pour finir, un arrêt important du Conseil d'État est intervenu le 3 avril 2014⁷⁴, précisant qu'il ne peut y avoir d'extension de l'urbanisation en « hameaux nouveaux » qu'à la condition que le PLU ait destiné la zone considérée à l'accueil de tels hameaux : ainsi, un projet de hameau réalisé dans une zone non prévue à cet effet contrevient nécessairement à la loi littoral, même dans le cas où il répondrait à la définition d'un « hameau nouveau » au sens du même texte. Du fait de ces dispositions, la reconnaissance juridique de l'existence des cabanons au titre de « hameaux nouveaux » impliquerait un revirement total des dispositions du PLU communal dans le cadre d'une révision et conduirait donc à contredire point par point le diagnostic territorial précédemment établi. Or, s'il est commun qu'une stratégie communale évolue, il est moins courant qu'une commune revienne sur son diagnostic de territoire en l'absence de transformations particulières.

Finalement, il convient de préciser surtout que la notion de hameau intégré à l'environnement a été supprimée par la loi ELAN⁷⁵, du fait de son utilisation abusive. Cette suppression est toutefois envisagée avec effet différé au 31 décembre 2021⁷⁶, date à laquelle les demandes d'autorisation d'urbanisme en vue du maintien des cabanons du littoral de Saint-Brieuc devront avoir été déposées.

Au regard de la formulation des précédents documents d'urbanisme, on est en droit de se demander si les cabanons de Saint-Brieuc sont vraiment représentatifs d'une identité communale partagée par une grande partie des citoyens briochins. Le rapport de présentation du PLU ne rappelle-t-il pas que « le développement historique communal a toujours préféré l'Ouest au littoral »⁷⁷ ? Certains éléments pourraient donner à penser que l'engouement actuel pour les cabanons n'est apparu que tardivement, et qu'il repose surtout sur une stratégie de communication : le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE⁷⁸), mandaté par la mairie pour la conduite d'un travail d'analyse et d'inventaire des cabanons, semble en effet particulièrement mobilisé sur ce dossier et a ainsi procédé à la publication, la diffusion et la valorisation de plusieurs travaux (rapports, reportages vidéo et exposition) sur le thème des cabanons du Valais.

S'agissant des quelques cabanons situés sur le domaine public maritime, la seule régularisation

⁷⁰ Ibid., p. 187.

⁷¹ Idem.

⁷² Art. L121-16 du code de l'urbanisme.

⁷³ Rapport de présentation du PLU de la commune, p. 159.

⁷⁴ CE 3 avril 2014, *Commune de Bonifacio*, n°360902.

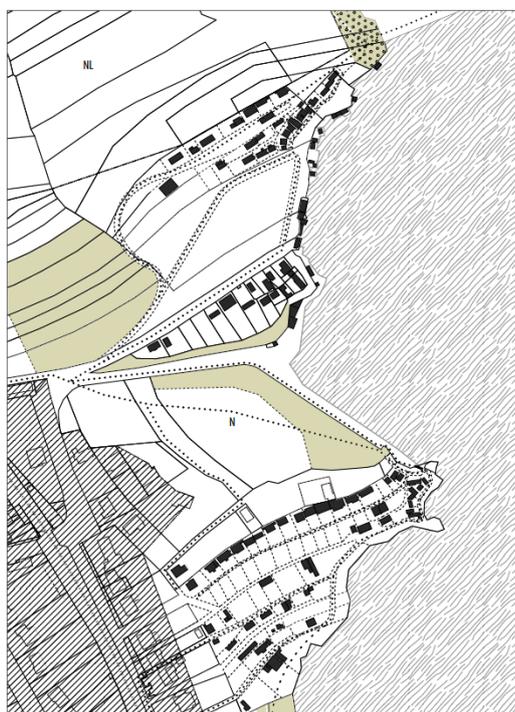
⁷⁵ Art. 42 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), JORF n°0272 du 24 novembre 2018, texte n°1.

⁷⁶ Idem : la suppression « ne s'applique pas aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 ni aux révisions, mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date ».

⁷⁷ Rapport de présentation du PLU de la commune, p. 78.

⁷⁸ Le CAUE « est une association qui a pour but de promouvoir une architecture, un urbanisme et un environnement de qualité. Institué par la loi sur l'Architecture du 3 janvier 1977, le CAUE est créé en avril 1979 à l'initiative du Conseil général. Il assure depuis cette date et sur l'ensemble du département des Côtes d'Armor une fonction de service public auprès des collectivités, des professionnels, des enseignants, des associations et des particuliers ». Le CAUE conduit ainsi « des missions d'animation et de conseil avec le double objectif d'aider les porteurs de projets tout en défendant une vision de l'intérêt public » (cf. site internet du CAUE : <https://www.caue22.fr/l-association>).

possible serait la délivrance d'autorisations d'occupation temporaires (AOT) de la part des services de l'Etat⁷⁹, hypothèse peu probable toutefois. En effet, le domaine public maritime naturel (DPMn) est soumis au principe posé par l'article L2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel « les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique ». Or, la vocation initiale du DPM naturel est d'être affecté au libre usage du public pour des usages tels que la promenade, le bain, l'échouage des bateaux ou la pêche, et non à un usage d'habitation privée. La circulaire du 21 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, adressée aux préfets, précise ainsi que « toute occupation du rivage à des fins d'habitation privée, non liée à une nécessité absolue de service, est strictement interdite. Il en va de même des locations touristiques (gîtes ruraux...). Par conséquent, vous veillerez, lors de l'instruction des demandes de titres d'occupation du domaine public maritime, à ne pas autoriser ce type d'occupation et à ne pas autoriser son renouvellement »⁸⁰. La circulaire ajoute qu'il convient en principe de se limiter à la délivrance de titres d'occupation aux seuls « aménagements (escalier, ponton...) pouvant bénéficier au public dans un but d'intérêt général ou au moins d'intérêt collectif ».



Carte issue du PLU

- | | | |
|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| hors espaces proche du rivage | N. Zone Naturelle | liaisons douces à créer |
| bois, haies, alignements d'arbres | NL. Zone Naturelle Littorale | liaisons douces existantes |
| espaces bois classés | | |

Source :

- carte 1 : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement des Côtes d'Armor, « Les cabanons du Valais, hier, aujourd'hui, demain », juin 2016, 84 p.

⁷⁹ Art. L2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ».

⁸⁰ Circulaire du 21 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, NOR : DEVL1121741C, consultable en ligne : https://aida.ineris.fr/consultation_document/35220

- carte 2 : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement des Côtes d'Armor, « Les cabanons du Valais - livret 3 » (partenariat Ville de Saint-Brieuc // ENSAB, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Bretagne), octobre 2016, 350 p.

On peut estimer que la suppression à venir de la notion de « hameaux nouveaux » permettra de limiter la constitution d'un précédent potentiellement préjudiciable à l'ensemble des rivages français.

En effet, l'éventuelle régularisation des cabanons du littoral de Saint-Brieuc serait susceptible d'impliquer des conséquences locales importantes telles qu'une ouverture progressive à une urbanisation plus marquée de la bande littorale briochine. La reconnaissance d'un hameau nouveau au-delà de la zone des 100 premiers mètres du littoral pourrait constituer un premier pas vers une urbanisation progressive du littoral validée sur le plan juridique, et un socle pour argumenter en faveur de l'existence d'une enveloppe urbaine jouxtant la bande des 100 mètres. D'autant que la loi ELAN a également ouvert la possibilité de construire dans les « dents creuses » du littoral, mais heureusement pas dans la bande des 100 mètres ni dans les espaces proches du rivage⁸¹. Il serait néanmoins possible d'imaginer que de fil en aiguille, les équipements et réseaux publics soient peu à peu étendus pour alimenter les constructions situées dans la bande des 100 mètres, lesquelles pourraient ensuite prétendre à leur tour à une régularisation en invoquant un statut « d'espace urbanisé » s'inscrivant en continuité de l'enveloppe urbaine de Saint-Brieuc⁸².

2) L'ouverture à une urbanisation nouvelle par la stratégie du pied dans la porte ?

Si l'esprit populaire entourant l'occupation estivale de cabanons littoraux est particulièrement séduisant, les exemples de dérives vers une urbanisation résidentielle plus « gentrifiée » ne manquent pas. En effet, comment prévoir quel sort les générations futures réserveront aux cabanons, notamment en cas de reventes brisant la chaîne de la traditionnelle transmission familiale ? L'argument tendant à maintenir les cabanons pour préserver le caractère pittoresque du site et la bonne entente des habitants actuels ne peut manifestement se concevoir que dans le cadre d'une analyse à court terme.

Concernant le littoral de Saint-Brieuc, la régularisation administrative des cabanons et leur raccordement aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité risquerait fort de conduire à leur dénaturation progressive et à un « durcissement » des constructions, se traduisant par l'apparition de zones pavillonnaires habitables à l'année, comme c'est déjà le cas pour certains cabanons de la Cité Baby. En l'état actuel, le règlement du PLU classe une partie du foncier en zone naturelle (N), et une autre en zone (NL) où sont prohibées les constructions de toute nature, avec quelques exceptions mineures en zone NL à l'instar de la réfection et l'extension des bâtiments existants, à condition qu'ils soient nécessaires à l'exercice d'une activité économique. Il existe par ailleurs sur la commune un plan de prévention des risques « inondations » (PPRi) qui prévoit une inconstructibilité et une interdiction de travaux sur les biens d'habitation existants en zones soumises à l'aléa choc mécanique des vagues (zone Rc) ou à l'aléa recul du trait de côte (Rr) : ces zones particulières concernent toutefois peu les cabanons (cf. cartographie ci-dessous). Aussi, si les possibilités d'extension des cabanons demeurent à ce jour limitées du fait du règlement du PLU, il convient de rester vigilants quant aux modifications qui pourraient être apportées au document à la suite d'une éventuelle régularisation d'une partie des cabanes⁸³.

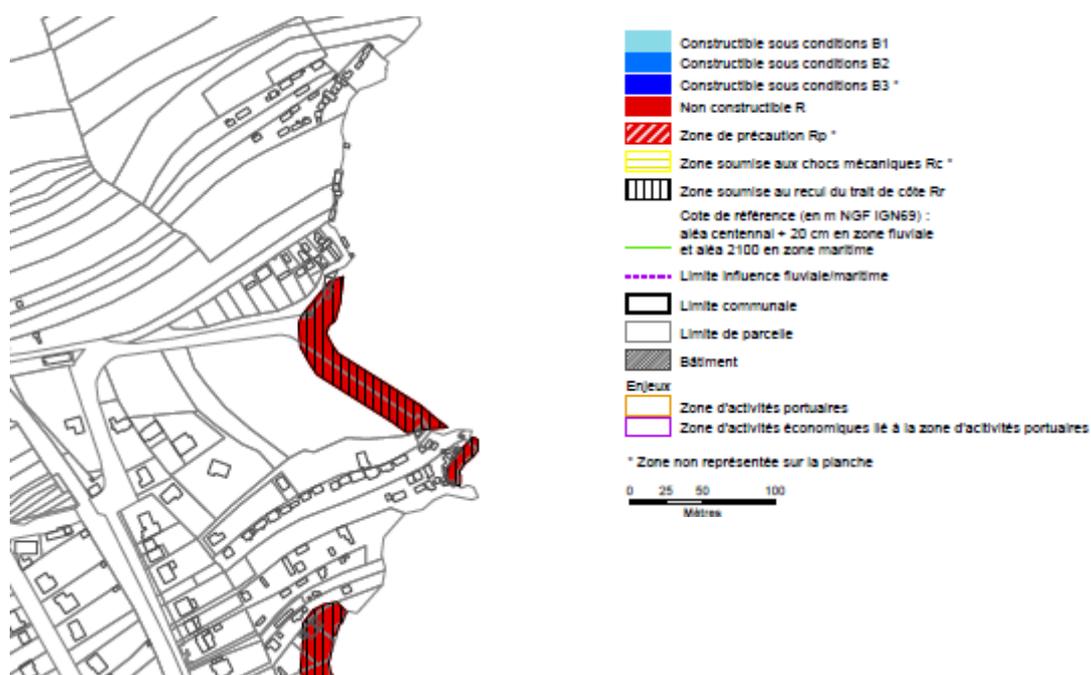
En effet, l'ouverture de dérogations permettant d'étendre l'habitat dans certaines zones générerait une inégalité forte entre les habitants. D'une part les propriétaires des cabanons régularisés en dehors de la bande des 100 mètres bénéficieraient d'un droit d'occuper un emplacement littoral exceptionnel, en possession de biens cumulant une forte valeur ajoutée sur le plan immobilier et locatif. D'autre part, la présence de ces bâtiments contribue à restreindre l'accès du public à une partie du littoral. Par ailleurs, s'il est possible d'envisager le maintien d'un esprit de quartier et d'une intelligence collective, il est néanmoins

⁸¹ Modification des articles L. 121-3 et L. 121-8 du code de l'urbanisme par la loi ELAN.

⁸² La bande des 100 mètres n'est en effet inconstructible qu' « en dehors des espaces urbanisés ».

⁸³ Un PLUi est projeté à l'horizon 2023.

à craindre que les nouveaux propriétaires, dénotant des anciennes cabanes improvisées utilisées durant l'été, ne finissent par ouvrir une zone naturelle à une urbanisation nouvelle et à une occupation annuelle.



Source : PPRL de Saint-Brieuc

3) - La question de la légitimité du financement public de l'opération

Outre l'inégalité consistant en la privatisation d'un espace public au profit d'une petite partie de la population locale ou des touristes locataires de ces constructions la régularisation des cabanons littoraux génère des coûts directs et indirects et peut, dans certains cas, entraîner certaines inégalités entre les administrés sur le plan économique.

Afin de préparer le raccordement aux réseaux de ces constructions, nécessaire à l'obtention d'un permis de construire, Saint-Brieuc Armor Agglomération a notamment lancé un diagnostic d'évaluation des coûts de raccordement. Outre le coût de cette étude et les dépenses liées au raccordement en lui-même, s'ajoutent également des coûts indirects tels que des dépenses de personnel (salaire des agents du CAUE et des services municipaux affectés aux phases préparatoires et de mise en œuvre du projet) et des dépenses futures (la régularisation étant de nature à créer des droits pour les habitants, lesquels s'accompagnent bien souvent de revendications liées au cadre de vie). Or, ces dépenses font peser sur l'ensemble des contribuables un effort supplémentaire critiqué par certains. Voir en ce sens les propos du président de l'association pour la sauvegarde du patrimoine cessonais (Cesson est un quartier de Saint-Brieuc) : « pour les raccordements des cabanons aux réseaux il va falloir faire des routes, des trottoirs. Qui paiera pour tous ces travaux engagés sur des terrains privés ? Saint-Brieuc a déjà peu de façade maritime, si on légalise d'une façon ou d'une autre les cabanons, on va complètement fermer cet accès du littoral au public. Ce qu'il faut, c'est revaloriser cette zone naturelle. Et pour cela, il faut détruire les cabanons »⁸⁴.

Il est alors possible d'interroger la pertinence de cet investissement de fonds publics, à des fins de régularisation de constructions illégales, et de poser la question des contreparties. Si sur d'autres territoires, des cabanes ou « paillottes » antérieures à la loi littoral ont pu être maintenues dans le cadre de schémas d'aménagement⁸⁵, l'argumentaire des collectivités reposait sur une volonté de ne

⁸⁴ Source : article de presse, journal Ouest France : <https://www.ouest-france.fr/bretagne/saint-brieuc-22000/saint-brieuc-cabanons-du-valais-va-fermer-cet-acces-maritime-au-public-6310331>

⁸⁵ Le code de l'urbanisme prévoit en effet (depuis un amendement d'opportunité relatif à la plage de Pampelonne) la possibilité, pour une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent, de

pas déstabiliser l'économie et les usages locaux. L'exemple de la fameuse plage de Pampelonne dans le Var, espace très fréquenté, repose sur l'argument que les cabanes typiques maintenues sur le site participent au service public des bains de mer et présentent de fortes retombées économiques directes pour le territoire (600 emplois et un chiffre d'affaire équivalent à 15 millions d'euros)⁸⁶.

Concernant le littoral briochin : les cabanons bénéficieront-ils suffisamment à l'économie locale pour compenser les deniers publics investis ? Certes, la régularisation permettrait d'assujettir les habitants au paiement de taxes locales, et d'attirer des résidents à l'année plutôt que des résidents saisonniers, mais la question d'autres bénéfices potentiels au bénéfice de la collectivité reste posée, le projet ne comportant pas de mesures d'intérêt public telles qu'une valorisation sur le plan touristique, avec un parcours de découverte historique des cabanons, ou un circuit écotouristique organisé autour de ces constructions. L'activité balnéaire demeure par ailleurs peu développée, et les cabanes semblent jouer un rôle d'hébergement purement privatif, sans retombées économiques directes pour la commune.

RECOMMANDATION : Pour éviter à la fois cette occupation annuelle, et l'exposition des habitants aux risques de tempêtes hivernales, peut-être serait-il envisageable de réfléchir à délivrer des permis d'occupation « saisonniers », un peu sur le modèle de ce qui est prévu dans le cadre de la loi montagne⁸⁷. La restauration des cabanons pourrait ainsi être subordonnée à une servitude garantissant plusieurs conditions d'occupation : le maintien du passage libre des piétons le long du rivage, l'absence de clôture privée limitant ce passage, un traitement des eaux usées adéquat, l'interdiction d'occuper le cabanon pendant la période hivernale qui est celle des tempêtes avec risque de submersions marines.

En outre, comme en matière de permis en montagne, la servitude instituée pourrait préciser que la commune est libérée de toute obligation d'intervenir pour renforcer la falaise ou protéger les cabanons contre la mer, et que l'acheteur devra être informé de cette situation

Il serait également possible d'instaurer une clause anti-spéculative en cas de revente de ces biens (surtaxe, et accroissement du niveau de la taxe en cas de revente rapide dans une période inférieure à 5 ans)

Si de nombreux français partagent aujourd'hui le rêve de détenir un cabanon familial en bordure de rivage, l'histoire n'a eu de cesse de démontrer les dérives de ce type d'habitats qui se transforme peu à peu, au gré des successions et des reventes, en vecteurs de confiscation de l'espace public, d'urbanisation extensive et qui portent atteinte à la préservation des espaces littoraux⁸⁸. Cet effet « pied dans la porte », qui a participé à la volonté du législateur de réagir par l'adoption de la loi littoral, ne peut être ignoré et les analyses territoriales relatives au phénomène de cabanisation

mettre en place de schémas d'aménagements dans les espaces naturels remarquables du littoral, afin de « réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant le 5 janvier 1986 » (art. L121-28 du code de l'urbanisme).

La mise en place de ces schémas peut permettre de maintenir à titre dérogatoire, et dans le but d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, « une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande littorale définie à l'article L. 121-16, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique » (art. L121-30 du code de l'urbanisme).

⁸⁶ SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIAL DES CANTONS DE GRIMAUD ET SAINT-TROPEZ,, SCOT des cantons de Grimaud et Saint-Tropez – rapport de présentation, juillet 2006, p. 55-56.

⁸⁷ Article L122-11 du code de l'urbanisme : *Lorsque les chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorisation, qui ne peut être qu'expresse, est subordonnée à l'institution, par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou prendre la décision sur la déclaration préalable, d'une servitude administrative, publiée au fichier immobilier, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics.*

⁸⁸ Voir l'exemple des cabanons du Languedoc-Roussillon : CADORET Anne Cadoret, LAVAUD-LETILLEUL Valérie, « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés*, 2013, pp. 125-139.

méritent ainsi de s'inscrire dans le temps long afin de dégager une vision rationnelle garante de la préservation de l'intérêt général, indispensable à la prise de décision publique et à ses fondements égalitaires.

Pour Saint-Brieuc, il s'agirait par exemple de déterminer quel est le développement souhaité par la commune et ses habitants sur le quartier des cabanons :

- un espace avec esprit collectif, héritier des congés payés et d'un littoral sauvage ? Qui pourrait-être un lieu partagé, ouvert, avec des lieux d'accueil du public lorsque cela est possible et réalisable sur le plan légal.
- ou une « vitrine » folklorique qui attirerait plutôt les investisseurs et les touristes de passage (séjours insolites, AirBNB...), de plus en plus exigeants sur les conditions d'accueil, au risque d'évincer les autres usagers du littoral ?

PARTIE II – Inégalités environnementales d'exposition au risque de submersion marine

Les décisions prises face au risque de submersion marine peuvent conduire à réorganiser les territoires en plusieurs zones bénéficiant de niveaux de sécurisation, de densité et d'accès aux aménités littorales variables. Les outils et politiques d'aménagement et de gestion du territoire peuvent ainsi accentuer certaines inégalités dans l'exposition au risque de submersion marine (ci-après désignées comme « inégalités environnementales »).

La protection de la totalité des littoraux vulnérables étant techniquement impossible et écologiquement non souhaitable, les choix opérés par les politiques locales permettront à certaines zones de bénéficier d'un renforcement de protection face aux submersions, tandis que d'autres resteront exposées au risque et pourraient être désaffectées de leur usage d'habitation ou d'activité.

On dénombre deux types de techniques pour prévenir les risques de submersion marine : les techniques dites « dures », qui recourent à des ouvrages de protection tels que les digues ou enrochements, et les techniques dites « souples », qui s'appuient sur des tentatives de restauration de dynamiques naturelles ou sur des solutions fondées sur la nature. Le choix et la mise en œuvre de ces techniques est effectué dans le cadre de stratégies territoriales retranscrites dans divers documents juridiques qui interviennent en matière d'aménagement du territoire, de gestion des risques, et de gestion des ressources et milieux naturels (eau, littoral) (voir tableau des documents juridiques et de planification, Recommandation).

Au sein de ces documents, des zones d'intervention sont identifiées en fonction des aléas et enjeux en présence : ces zonages permettent ensuite de prioriser l'action publique, et conduisent à protéger certains biens et à en délaissier d'autres, voire à les supprimer. La réflexion sur les inégalités ainsi générées amène à se poser la question des processus de décision et des critères de priorisation utilisés en faveur de la protection ou de la réaffectation du foncier à d'autres usages (A). Se pose également la question des mécanismes de financement de la protection ou de la relocalisation, qui vont également influencer les stratégies de gestion du risque et donc les inégalités d'exposition (B).

A Les critères de décision dans les stratégies de gestion du risque de submersion

Les politiques publiques, financées sur fonds publics, doivent être fondées sur la notion d'intérêt général (1). Pour faciliter les choix, cette notion d'intérêt général peut se fonder sur des analyses coûts-bénéfices, uniquement fondées sur des comparaisons de coûts et bénéfices financiers, et sur des analyses multicritères faisant intervenir des valeurs extra-financières (2).

1) Justifier les priorités par l'intérêt général : quelle définition ?

L'intérêt général, instrument de légitimation de l'action publique, constitue à la fois le fondement de la loi et de l'action administrative, et leur limite⁸⁹. Si les contours de la notion restent flous, l'intérêt général semble se présenter comme un « *intérêt neutre et impartial censé exprimer celui du peuple tout entier* », ou qui pourrait « *réunir tous les intérêts des citoyens aussi divers soient-ils* »⁹⁰. Apparaît dès lors la complexité de l'exercice de détermination de ce qui relève de l'intérêt de tous, ce dernier

⁸⁹ MERLAND Guillaume, « L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°16, juin 2004, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-interet-general-instrument-efficace-de-protection-des-droits-fondamentaux>

⁹⁰ CRÉTOIS Pierre, « L'intérêt général au crible de l'intérêt commun », *Astérior*, n°17, 2017, <http://journals.openedition.org/asterion/3031>

étant le plus souvent laissé à l'interprétation rationnelle des structures publiques. Certains auteurs relèvent d'ailleurs que la notion d'intérêt général a pu servir par le passé à contourner cette difficulté, « pour imposer une conception a priori de la justice, relevant le plus souvent du jus naturalisme et du bien commun au sein de l'espace public »⁹¹.

Il est notamment possible de reprendre l'exemple éclairant des cabanons du Valais, qui illustre la structuration d'une action publique autour de notions d'intérêt patrimonial et social, mais qui pose dans le même temps la question des intérêts réels défendus : intérêt général, ou cumul d'intérêts privés, peu représentatifs de ceux du reste de la population brioquine ?

En matière de risques littoraux, l'intérêt général doit notamment fonder le choix de mettre en œuvre (ou pas) des travaux de défense contre la mer par des collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics territoriaux de bassin⁹². Cette intervention peut être réalisée dans le cadre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) dévolue aux intercommunalités⁹³.

Elle doit obligatoirement être précédée d'une enquête publique (sauf situation de péril imminent sans expropriation ni demande de participation financière des propriétaires intéressés aux travaux⁹⁴), ainsi que d'une déclaration d'utilité publique (laquelle sera notamment instruite sur la base d'un mémoire justifiant l'intérêt général de l'opération⁹⁵).

Or, l'intérêt général ne répond pas à une définition précise et son instrumentalisation peut donner lieu à des appréciations tronquées à des fins de facilitation (ou de justification) de l'action publique. Il est facilement admis par exemple, que défendre des biens de grande valeur architecturale ou patrimonial est légitime au nom de l'intérêt général, a fortiori si ces biens sont ouverts à l'usage ou à une certaine jouissance du public (au moins offerts à la vue)⁹⁶.

Toutefois, malgré l'intérêt pour un territoire de préserver des biens remarquables, la présomption systématique d'un intérêt général pour la protection de ce type d'enjeux pourrait être questionnée dans le sens où elle apparaîtrait comme de nature à générer *de facto* certaines inégalités, en favorisant par exemple la préservation des biens des propriétaires les plus fortunés d'une part, et l'abandon des biens plus banals d'autre part, à l'instar de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-mer⁹⁷. Les petits propriétaires ne pourraient ainsi compter que sur leur appartenance à d'éventuelles zones urbaines denses pour bénéficier d'un éventuel maintien sur les lieux⁹⁸.

⁹¹ CRÉTOIS Pierre, ROZA Stéphanie, « De l'intérêt général : introduction », *Astérior*, n°17, 2017, <http://journals.openedition.org/asterion/2996>

⁹² Cf. I art. L211-7 du code de l'environnement.

⁹³ Art L211-7 du code de l'environnement :

- « I. Les collectivités territoriales et leurs groupements [...], ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin [...] peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, [...] entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : [...] la défense contre les inondations et contre la mer »

- « I bis. Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. A cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I ».

⁹⁴ Art. L151-37 du code rural et de la pêche maritime.

⁹⁵ Lecture croisée des articles R214-88 et R214-99 du code de l'environnement.

⁹⁶ LAMBERT Marie-Laure, ARNAUD Aurélie et CLAEYS Cécilia, « Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux - quelques éléments de comparaison », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 19, n° 1, mars 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>

⁹⁷ *ibid.* Voir la décision du TA Bordeaux, 25 septembre 2014, n° 1301417, Syndicat secondaire « Le Signal » : le Tribunal s'est fondé sur des analyses comparatives de coûts fondées sur la valeur vénale de l'immeuble et son « absence d'intérêt architectural particulier », pour considérer qu'il « ne présente un intérêt effectif que pour les copropriétaires mais en réalité aucun intérêt suffisamment qualifié pour la collectivité ».

⁹⁸ Voir sur ce point LAMBERT Marie-Laure, ARNAUD Aurélie et CLAEYS Cécilia, « Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux - quelques éléments de comparaison », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 19, n° 1, mars 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>.

Cette présomption pourrait finir par légitimer l'interprétation Marxienne qui « *consiste à montrer que l'intérêt général porté par l'État est l'intérêt de la classe dominante (faussement général donc)* »⁹⁹.

La justification des actions par l'intérêt général peut ainsi se révéler problématique en ce que cette notion reste éminemment interprétable. En la matière, les interprétations économiques et patrimoniales peuvent faire prévaloir des intérêts particuliers sur la préservation d'un intérêt social plus global. Par ailleurs dans certains cas, un fait social isolé, à l'instar de cabanes littorales populaires, peut faire l'objet d'une appropriation politique conduisant à le valoriser monétairement et à le gentrifier progressivement, pour ensuite invoquer une exigence de préservation sur le fondement de l'intérêt général.

2) Justifier les priorités par les analyses coûts-bénéfices et des analyses multicritères

Par la mise en balance de plusieurs éléments, les analyses multicritères (AMC) (2.2) pourraient permettre de modérer les dérives d'appréciation purement économiques des opérations d'intérêt public, et de parvenir à une plus saine utilisation des deniers publics, que les seules analyses coûts-bénéfices (ACB) (2.1).

2.1 - L'approche limitée des analyse coûts-bénéfices (ACB)

Les analyses coûts-bénéfice permettent de mettre en balance les gains et les pertes financières liées à un projet de défense côtière ou de relocalisation, mais également d'établir un comparatif de différents scénarii d'organisation de la bande côtière afin de consolider un choix fondé sur une utilisation responsable des deniers publics.

Certaines des opérations financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds « Barnier ») fonctionnent par exemple sur le principe d'une analyse coûts-bénéfices. Le fonds peut ainsi participer à l'acquisition amiable ou à l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels majeurs, à la condition d'une grave menace pour les vies humaines, et sous réserve que l'acquisition ou l'expropriation soit moins coûteuse que les moyens de sauvegarde et de protection des populations¹⁰⁰. Sont ainsi mis en balance l'investissement économique d'une protection des biens d'une part, et l'investissement économique lié à leur suppression d'autre part.

Les opérations de défense contre la mer obéissent le plus souvent à la même logique : leurs coûts et leurs bénéfices sont ainsi mis en balance avec des scénarii alternatifs intégrant des techniques d'intervention plus douce (rechargement sableux, restauration dunaire, etc.) ou l'acquisition des biens menacés.

Toutefois, dans la pratique l'on constate que l'évaluation économique conduite dans le cadre des analyse coûts-bénéfices est le plus souvent tronquée : cette dernière reste en effet très partielle en ce qu'elle ne tient compte que de l'investissement à un instant t et n'intègre pas les frais de fonctionnement liés aux mesures de protection et de sauvegarde¹⁰¹. Ainsi, les coûts d'entretien des ouvrages de protection, pourtant conséquents, ne sont pas systématiquement inclus dans les analyses. Or s'ils étaient pris en compte, le coût de la protection pourrait être évalué comme supérieur au coût

L'analyse éclaire notamment la difficulté posée par des réflexions fondées sur le critère économique dans le cadre de l'immeuble de bord de mer « Le Signal » : « *Le TA de Bordeaux y déclare que « la protection de l'immeuble ne présente un intérêt effectif que pour les copropriétaires mais en réalité aucun intérêt suffisamment qualifié pour la collectivité ». Pour juger ainsi, et malgré le fait que cet immeuble regroupe 78 logements, le tribunal s'est fondé sur les analyses de coûts comparés des protections avec la valeur vénale de l'immeuble, et son « absence d'intérêt architectural particulier » (Tribunal Administratif de Bordeaux 2014)* ».

⁹⁹ CRÉTOIS Pierre, « L'intérêt général au crible de l'intérêt commun », op.cit.

¹⁰⁰ Art. L561-1 et L561-3-1^o du code de l'environnement.

¹⁰¹ Idem, p. 12.

du rachat des biens, et pourrait donc justifier davantage de mesures de suppression des biens exposés.

De la même manière, les gains ou pertes de revenus pour la commune découlant de la protection ou à l'inverse de la suppression des biens ne sont pas non plus toujours intégrées dans le calcul. La préservation, ou au contraire la libération d'un espace peut en effet comporter des conséquences sur l'attractivité territoriale, en permettant le maintien d'une activité économique, ou au contraire, en révélant un espace de plage qui va attirer de nouveaux usagers sur la commune.

Les opérations d'acquisition et d'expropriation réalisées à Charron ont par exemple induit une perte d'environ 450 habitants sur une commune en dénombant initialement 2337¹⁰². En a résulté une perte financière importante pour la commune en termes d'impôts¹⁰³, de même qu'un fort impact social.

En sus de ces lacunes, les analyses coûts-bénéfices peuvent également entraîner ou aggraver des inégalités territoriales : il pourra être pris l'exemple de la commune de Charron, qui a fait l'objet de travaux de protection jugés tardifs par les habitants en comparaison des travaux réalisés sur d'autres communes telles que Châtelailon-Plage, dont le littoral et le parc immobilier sont plus attractifs sur le plan économique¹⁰⁴. S'affranchissant enfin de la complexité des sociétés littorales, les ACB ne posent jamais les conditions de l'acceptation locale ou de l'adhésion sociale et sont souvent perçues comme des analyses déconnectées des réalités de terrain.

A la suite de la tempête Xynthia, la définition des « zones de solidarité » vouées à la déconstruction s'est ainsi fortement basée sur des critères économiques¹⁰⁵, et a fait l'objet de vives critiques.

Aussi, l'intérêt général censé émerger de la méthodologie coûts-bénéfices mérite-t-il d'être interrogé : le critère économique doit-il être si déterminant dans sa qualification, sachant qu'il conduit à créer ou renforcer de réelles inégalités sociales ? Que faire des autres critères tels que les vulnérabilités économiques, sociales des habitants ou la richesse environnementale de certains écosystèmes, qui pourraient, dans une autre approche, contrebalancer l'approche purement utilitariste du littoral qui se révèle dans une ACB ?

2.2 – L'approche élargie des analyses multicritères (AMC)

C'est pour corriger ce dernier point de faiblesse que les analyses dites « multicritères » (AMC) intègrent dans le processus d'analyse des données autres qu'économiques, en comparant différents scénarii et leurs intérêts respectifs dans le temps et l'espace. Les AMC permettent notamment de prendre en compte des coûts et bénéfices non monétisés tels que l'équité, l'acceptabilité sociale, le bien-être humain, les vulnérabilités, l'environnement, ou encore le patrimoine paysager, permettant

¹⁰² CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE-AQUITAINE, Rapport d'observations définitives – commune de Charron – années 2011 et suivantes, 2017, p. 13

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34277>

¹⁰³ Idem, p. 11 : la chambre régionale constate une « diminution de 2010 à 2012 de 17 % et 12,5 % des bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties ».

¹⁰⁴ LONG Nathalie, CORNUT Pierre, KOLB Virginia, Environmental inequalities on the coast of north Charente-Maritime department in exposure to hazards, in Nick Hardiman and Institution of Civil Engineers, "ICE Coastal Management 2019: Joining forces to shape our future coasts", janvier 2020.

Ce sentiment d'injustice est relaté au sein de nombreux articles de presse. Voir notamment:

✓ https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/dix-ans-apres-xynthia-charron-attend-encore-sa-digue-nord-6030973_3244.html

✓ <https://www.20minutes.fr/france/719697-20110507-xynthia-manifestation-construction-digues-charron>

✓ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/2013/10/07/lasses-d-attendre-les-habitants-de-charron-construisent-eux-memes-une-contre-digue-333305.html>

✓ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/charente-maritime/la-rochelle/dix-ans-apres-xynthia-village-charron-toujours-pas-au-sec-1790661.html>

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 13.

ainsi une analyse sociétale plus large des solutions envisageables, et par là même, une appréciation plus fine de ce qui relève de l'intérêt général. Toutefois, les bureaux d'étude en charge de ces analyses restent encore peu novateurs et balaient souvent rapidement la question de l'acceptabilité sociale, tout en ignorant les questions d'équité. Si la méthode AMC ne s'est pas vu conférer de valeur juridique directe dans le domaine de l'environnement, elle s'impose peu à peu en amont de la conduite de projets : c'est le cas notamment dans le domaine de la gestion des risques d'inondation et de submersion marine puisque la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation prévoit que « *les opérations de protection des biens existants sont conditionnées par la pertinence économique de l'investissement public démontrée par des analyses coûts-bénéfices ou des analyses multicritères* »¹⁰⁶. La possibilité de recourir à l'AMC, en amont d'un projet, ou au stade de son évaluation est par ailleurs envisagée, la stratégie prévoyant que les données, études et constats de l'observatoire national des risques naturels (ONRN) « *serviront d'appui aux analyses « multicritères » nécessaires aux choix d'investissements à réaliser, ainsi qu'à la mesure de l'efficacité des actions déjà entreprises afin de permettre d'éventuels ajustements* »¹⁰⁷.

Les AMC ont également pour mérite de pouvoir s'inscrire dans des processus de concertation permettant une meilleure acceptation sociale de l'action publique. Le CEPRI préconise ainsi que les acteurs directement impliqués dans un projet (maître d'ouvrage et financeurs) associent les services de l'Etat, représentants de la société civile, acteurs économiques, partenaires technico-scientifiques et grand public lors de la réalisation d'une AMC¹⁰⁸. Toutefois, si l'AMC vise à mesurer le gain et les pertes d'un projet du point de vue de la société, il convient tout de même de rester vigilant au potentiel d'instrumentalisation de cet outil par les maîtres d'ouvrage et aux interprétations tronquées qui peuvent se dissimuler derrière des grilles d'analyse technique peu lisibles par les non-initiés. L'AMC se doit d'être un outil d'aide à la décision, et non un subterfuge masquant des orientations d'ores et déjà arrêtées par les porteurs d'un projet.

ACB et AMC coexistent à l'heure actuelle.

Dans le cadre des PAPI de Charente-Maritime, l'État divise par exemple les travaux réalisés sur les digues en deux catégories : les travaux de plus de 2 millions d'euros soumis à ACB, et les travaux excédant 5 millions d'euros, soumis à AMC¹⁰⁹. Les digues de l'Anse de Godechaud sur les communes d'Aytré et d'Angoulins, ainsi que les digues de Charron (digue de premier rang et de retrait Charron/Esnandes) ont ainsi fait l'objet d'une analyse multicritères dans le cadre de leurs PAPI respectifs (PAPI de l'agglomération Rochelaise et PAPI Nord-Aunis).

RECOMMANDATION : Pour tout projet public, il est possible de recommander la réalisation d'une analyse multicritères rendue publique, permettant notamment d'examiner des projets alternatifs. L'AMC devra s'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur le projet de territoire.

B - L'influence des mécanismes de financement sur les inégalités d'exposition

La mise en œuvre de stratégies de gestion de la submersion marine peut recourir à différents mécanismes de financement. Or, pour des raisons d'accessibilité économique, ou du fait de leurs critères d'application, certains de ces mécanismes peuvent aggraver les inégalités d'exposition au

¹⁰⁶ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, 2015, p. 6.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 22.

¹⁰⁸ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE D'INONDATION (CEPRI), L'AMC (analyse multicritères), une aide à la décision au service de la gestion des inondations – guide à l'usage des élus et des décideurs publics, CEPRI, septembre 2019, p. 23.

¹⁰⁹ Le montant à prendre en compte étant le coût total hors taxes d'un groupe d'opérations structurelles cohérentes d'un point de vue hydraulique - MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER (MEEM), Direction générale de la prévention des risques, « Cahier des charges PAPI 3 », mars 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Cahier-des-charges-PAPI-3.pdf>

risque entre les administrés, en favorisant la défense contre la mer des propriétaires et collectivités les plus fortunés (1) ou en dissuadant la défense du voisinage des propriétaires disposant de biens de haute valeur (2).

1) Des mécanismes favorisant la défense contre la mer des propriétaires et collectivités les plus aisés

Un certain nombre de mécanismes juridiques ont tendance à favoriser de manière indirecte la défense des propriétés et territoires les plus valorisables sur le plan économique. Ainsi, la loi du 16 septembre 1807 offre la possibilité à ceux qui en ont les moyens de défendre leurs propriété (1.1) tandis que le fonds Barnier se révèle plus enclin à financer la protection des biens de haute valeur (1.2) ou des communes les plus aisées (1.3).

1.1 La réalisation volontaire de travaux littoraux application de la loi du 16 septembre 1807

La loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais¹¹⁰ établit que la charge de la défense des propriétés riveraines de la mer contre l'action des flots relève des propriétaires eux-mêmes, et non des pouvoirs publics. Ces derniers peuvent toutefois engager une action volontaire, si elle semble justifiée par un intérêt public¹¹¹. De nombreux ouvrages ont pu être édifiés sur le fondement de cette loi de 1807 par le passé, notamment suite à la poldérisation des territoires charentais.

Ces ouvrages étaient le plus souvent érigés à des fins de protection des terrains agricoles, comme à Charron où les digues Ouest et Nord « n'avaient pas vraiment été conçues pour protéger la ville »¹¹².

Même lorsque la défense contre la mer est assurée par les propriétaires privés eux-mêmes, l'État conserve toutefois le contrôle de l'édification des ouvrages puisque les demandes formulées en ce sens restent soumises à autorisation du préfet de département au titre de l'occupation du domaine public maritime et de la « police de l'eau »¹¹³. En sus, avec l'apparition de la compétence GEMAPI, les nouvelles digues devront être reconnues comme « système d'endiguement » pour pouvoir être autorisées (l'article R.562-14 code de l'environnement prévoient en effet la suppression des ouvrages existants non intégrés à de tels systèmes).

Bien que justifiée par le souci de responsabiliser les propriétaires de biens littoraux, l'application de la loi de 1807 a contribué à renforcer les inégalités entre fortunés et moins fortunés. Faisant supporter les coûts de défense par les propriétaires protégés, « dans la proportion de leur intérêt aux travaux », le texte a eu pour conséquence concrète de réserver le bord de mer aux propriétaires les plus aisés. Ces derniers pouvaient en effet se permettre de supporter le coût de travaux d'études, d'érection et d'entretien d'ouvrages de défense contre la mer. Si la possibilité de se réunir en associations syndicales de propriétaires pour partager les frais reste possible, et fût même encouragée par les pouvoirs publics, il demeure que le coût très élevé de ce type de travaux d'une part, et la répartition au prorata des intérêts plutôt qu'au prorata des ressources financières de chacun d'autre part, fût de nature à exclure de fait les propriétaires les plus modestes.

Il convient toutefois de retenir que cette inégalité est à ce jour nuancée par les nouvelles contraintes préalables à l'érection d'un nouvel ouvrage de défense, qui rendent les initiatives privées plus difficiles, en leur imposant notamment de s'inscrire dans le cadre de la stratégie locale GEMAPI. Aussi

¹¹⁰ Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Recueil Duvergier, p. 193.

¹¹¹ Art. 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 le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ». - Voir également CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Commentaire de la décision C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres, p. 13.

¹¹² CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE-AQUITAINE, Rapport d'observations définitives – commune de Charron – années 2011 et suivantes, 2017, p. 8, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34277>

¹¹³ Autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau – article R214-6 du code de l'environnement.

l'hypothèse de la construction de digues sous l'égide de la loi de 1807 devrait-elle rester une hypothèse marginale, et de surcroît strictement encadrée par l'Etat et les autorités GEMAPI. En ce sens, une réponse ministérielle de septembre 2015 rappelait que les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 « établies dans un contexte d'extension des territoires cultivables, ne sont plus suffisantes pour répondre aux besoins modernes lorsqu'il s'agit de protéger des territoires urbanisés allant bien au-delà de la proximité immédiate des cours d'eau et de la mer »¹¹⁴.

1.2 Le fonds Barnier, mécanisme favorable à la défense des biens de grande valeur

L'État peut intervenir pour gérer la vulnérabilité des biens littoraux, par le biais du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNP), dit « fonds Barnier ». Ce dernier a été particulièrement mobilisé à partir de 2010, suite à la tempête Xynthia ayant affecté le littoral charentais et vendéen : fin 2018, le bilan faisait état de l'acquisition à l'amiable de 1 164 biens pour un montant total d'environ 320 millions d'euros.

*Plus de 18 millions d'euros supplémentaires ont en outre été mobilisés pour les expropriations menées en Charente-Maritime*¹¹⁵.

Le principe du fonds Barnier repose sur celui d'une solidarité nationale assurée par un prélèvement de 12 % sur les surprimes des contrats d'assurance de dommages aux biens¹¹⁶. Aussi, chaque assuré participe à la défense contre la mer des biens littoraux, sans considération de son revenu ou de son lieu de résidence. Ce mécanisme génère toutefois d'importantes inégalités puisqu'il a été vu que l'intervention du fonds Barnier repose principalement sur le principe d'une analyse coût-bénéfice qui conduit à protéger de manière préférentielle les biens de grande valeur vénale dont l'acquisition ou l'expropriation reviendrait plus cher que la mise en place de mesures de protection et de sauvegarde. Aussi, le fait que le fonds Barnier soit abondé par un grand nombre d'assurés, indépendamment de leur niveau de ressources financières et de leur proximité du littoral pose question : est-il d'intérêt général que tous paient pour un dispositif de solidarité qui, *in fine*, favorise le maintien et la protection de biens littoraux appartenant souvent aux plus fortunés ?

De même est-il équitable que des administrés n'ayant pas les moyens de vivre en bord de mer paient pour qu'une petite partie de la population demeure en zone littorale et profite des bénéfices connexes (privatisation de certaines aménités environnementales, augmentation de la valeur de leurs biens notamment) ?¹¹⁷.

RECOMMANDATION : Pour atténuer cette aggravation des inégalités, un rapport récent du CGEDD¹¹⁸ a émis une proposition qui présente un certain intérêt. Il reconnaît que le recours à une solidarité nationale indistincte pose des problèmes d'équité, en particulier pour des citoyens de l'intérieur du pays « qui subissent la perte de valeur de leur logement en raison de la baisse du marché local, dans des villes en crise ou en recul », et devraient financer des communes littorales déjà considérées comme « favorisées et attractives », et des propriétaires de biens littoraux « ayant bénéficié globalement d'une forte progression de la valeur de leurs biens ces dernières décennies ».

Le rapport propose donc de faire reposer le financement des politiques de gestion des risques littoraux en augmentant « le taux de la taxe communale additionnelle sur les droits de

¹¹⁴ Question écrite n°86285, publiée au JO le 4 août 2015, p. 5834 – Réponse publiée au JO le 9 septembre 2015, p. 7021. <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-86285QE.htm>

¹¹⁵ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE (MTES), Actions menées depuis la tempête Xynthia, février 2019, p. 20, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20190225_Bilan_Xynthia_v8-3.pdf

¹¹⁶ Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, JORF n°302 du 28 décembre 2008, page 20224, texte n°1.

¹¹⁷ LONG Nathalie, CORNUT Pierre, KOLB Virginia, Environmental inequalities on the coast of north Charente-Maritime department in exposure to hazards, in Nick Hardiman and Institution of Civil Engineers, "ICE Coastal Management 2019 : Joining forces to shape our future coasts », janvier 2020.

¹¹⁸ Depresle B, Galibert T et al, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, CGEDD, IGA, IGF, mars 2019, 234p.

mutation perçus sur les transactions immobilières réalisées dans les intercommunalités littorales. Avec un taux de 0,2 %, et un abattement de 100 000 € sur l'assiette de cette augmentation, le produit annuel serait de l'ordre de 54 M€, soit de l'ordre de 1,1 milliard d'euros cumulés en 20 ans. Cette solution ciblée à partir d'un impôt déjà existant présenterait l'avantage de se concentrer sur les plus grands bénéficiaires des aménités offertes par le littoral : les transactions dépassant le million d'euros représenteraient 27 % du produit, alors qu'elles ne représentent qu'1 % des transactions ».

Cette solution devrait être soutenue, voire renforcée puisqu'elle s'oriente dans le sens d'une équité nouvelle : un prélèvement accru sur la vente des grandes propriétés littorales financerait enfin la gestion publique des biens côtiers menacés par le changement climatique. Malheureusement, cette solution innovante est balayée par les auteurs du rapport eux-mêmes, qui se censurent de façon regrettable, au motif que « *ce prélèvement additionnel pourrait être perçu comme un nouvel impôt, de rendement faible, ce qui irait à l'encontre de l'objectif affiché par le gouvernement de réduire le nombre de taxes à faible rendement et de ne pas augmenter la fiscalité* ». Pour pallier le faible rendement de la taxe, il pourrait alors être proposé de renchérir le taux de la taxe jusqu'à 12%, pour aligner son taux sur celui du prélèvement « Barnier ».

Pour l'heure, le noble principe de solidarité nationale, interroge finalement la notion d'égalité des citoyens devant les charges publiques¹¹⁹ en ce qu'il finit par reporter, de façon peu équitable, la charge de la prévention des risques littoraux, sur un ensemble d'assurés qui ne bénéficient ni des aménités ni de la prise de valeur des biens littoraux, et en ce qu'il contribue à prolonger la jouissance exclusive de ces aménités et le renforcement de leur rente immobilière au profit de quelques propriétaires chanceux.

1.3 Les inégalités d'accès pratique au fonds Barnier pour les habitants des collectivités les plus modestes

Si l'accès au fonds Barnier est ouvert à tous sur le plan théorique, la pratique fait apparaître que le dépôt de dossiers de candidature au dispositif suppose une mobilisation de ressources financières de la part de la collectivité, d'activation des réseaux politiques de la part des élus, et de capacités d'association et d'organisation des acteurs locaux¹²⁰. Ainsi se creuse parfois une différence entre les territoires disposant des capacités d'activer rapidement ce levier d'intervention, et les autres. Ce point peut se révéler particulièrement problématique pour les zones les plus exposées au risque, nécessitant la mise en place de systèmes de protection ou une opération d'acquisition foncière pour l'évacuation des personnes, d'autant plus que la loi précise que la mobilisation du fonds Barnier intervient de manière volontaire¹²¹, et dans la limite des ressources du fonds¹²². Aussi l'application du principe « premier arrivé, premier servi » pourrait conduire à refuser de financer des stratégies de gestion du risque formulées trop tardivement dans le cas d'un épuisement financier du fonds. Si cette hypothèse ne s'est pas encore présentée à ce jour, la question de la stabilité financière du fonds Barnier reste posée, notamment suite au plafonnement du produit de la taxe affectée à ce fonds suite à la loi de finances pour 2018¹²³.

¹¹⁹ LAMBERT Marie-Laure, STAHL Lucile, BERNARD-BOUSSIÈRES Anne, « Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le Fonds Barnier - réflexions à propos de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal [Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire] », *RJE 2019/1*, vol. 44, 2019, p. 89-107.

¹²⁰ MAZEAUD Alice, « Le recours à la justice administrative dans la prévention de la submersion marine en Charente-Maritime : un retour de l'État ? », *Noroi*, n°253, 2019, p.19, <http://journals.openedition.org/noroi/9437>

¹²¹ Les articles L561-1 et L561-3 du code de l'environnement prévoient en effet une possibilité d'intervention, et non un devoir.

¹²² Art. L561-3 du code de l'environnement.

¹²³ Cf. TOCQUEVILLE Nelly, Avis n°223 présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, Sénat, 7 janvier 2020, p. 21 : « *Le plafonnement des recettes du fonds Barnier opéré par la loi de finances pour 2018 traduit un choix*

La rapidité de mise en œuvre de politiques de prévention ou de stratégies de gestion des risques littoraux va également dépendre de la priorité donnée par le territoire aux espaces côtiers et peut se révéler problématique dans le cas d'une façade littorale réduite ou peu attractive.

Bien que le fonds Barnier ne soit pas concerné en l'espèce, la question des inégalités communales dans la mise en œuvre des mesures de prévention ou d'adaptation aux risques littoraux se pose notamment à Charron, seule commune littorale parmi les 20 territoires de la communauté de communes Nord-Aunis tournés sur le marais poitevin. Charron revendique depuis plusieurs années un rattachement à la communauté d'agglomération de la Rochelle, à l'image des autres communes littorales de Charente-Maritime. Fortement impactée sur le plan démographique à la suite de la tempête Xynthia¹²⁴, la commune a peiné à mobiliser des outils tels que l'emprunt et a dû augmenter ses impôts pour faire face¹²⁵. Sa petite taille et son isolement au sein de son EPCI complexifient par ailleurs la mise en œuvre rapide des actions de gestion du risque, à l'instar de la réalisation d'une digue au nord de la commune. Aussi la chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine dressait-elle, en 2017, le constat d'un défaut d'accord préjudiciable à la protection des personnes et des biens sur la commune « *six ans après Xynthia, les représentants de l'Etat et les différents syndicats hydrauliques locaux autour de la baie de l'Aiguillon n'ont pas trouvé une stratégie pour la baie qui puisse garantir de façon pérenne les impératifs de protection des personnes et de l'habitat principalement concentrés à Charron et à Marans, ainsi que les impératifs environnementaux avec le souhait des agriculteurs qui veulent que leurs terres soient protégées au maximum de toute inondation* »¹²⁶. En raison de cette absence d'accord, la commune a par ailleurs tenté de réaliser elle-même des travaux d'endigements par une levée de terre autour du bourg, et ce, à l'encontre de l'avis de l'État refusant d'autoriser les travaux au motif d'un défaut d'études préalables et du non-respect des règles de l'art¹²⁷. Saisi sur ce point, le tribunal administratif de Poitiers s'est prononcé à plusieurs reprises en défaveur de la commune¹²⁸.

2) Le droit de délaissement de l'article L211-7 du code de l'environnement : obstacle à la protection du voisinage des biens les plus remarquables ?

Les autorités dotées de la compétence GEMAPI peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, en matière de défense contre la mer (article L211-7-Ibis du code de l'environnement)¹²⁹.

La prise en charge financière de ces opérations reste alors à la charge des collectivités qui les ont prescrites ou exécutées, mais une participation financière peut être demandée aux personnes ayant

court-termiste de l'État de ponctionner les ressources du FPRNM pour équilibrer son propre budget, et prive le fonds de moyens importants alors même qu'il conviendrait de renforcer les actions de prévention contre les risques naturels majeurs. En effet, agir de manière préventive permet de réaliser des économies en réduisant les dépenses d'indemnisation à venir. Cela est d'autant plus pertinent que, comme le montre la mission, le changement climatique induit une augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques, qui se traduiront par une augmentation de la sinistralité et du recours aux mécanismes d'indemnisation ».

La commission approuve par conséquent la suppression du plafonnement des ressources du FPRNM afin de lui redonner les marges de manœuvre financières nécessaires.

¹²⁴ MAZEAUD Alice, « Le recours à la justice administrative dans la prévention de la submersion marine en Charente-Maritime : un retour de l'État ? », », *Norois*, n°253, 2019, p.20, <http://journals.openedition.org/norois/9437>

¹²⁵ CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE-AQUITAINE, Rapport d'observations définitives – commune de Charron – années 2011 et suivantes, 2017, p.4, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34277>

¹²⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹²⁷ MAZEAUD Alice, « Le recours à la justice administrative dans la prévention de la submersion marine en Charente-Maritime : un retour de l'État ? », », *Norois*, n°253, 2019, p.20, <http://journals.openedition.org/norois/9437>

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Les autres collectivités et groupements peuvent également intervenir pour des travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le domaine de l'eau, à condition toutefois de s'abstenir de toute intervention relevant des missions GEMAPI mentionnées au 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement (cf. emploi de la locution « sous réserve » à l'article L211-7-I du code de l'environnement).

rendu les travaux nécessaires ou y trouvant intérêt, à condition toutefois que la taxe GEMAPI n'ait pas été instituée sur la commune¹³⁰, hypothèse qui devrait se raréfier de plus en plus.

Dans ces rares cas de demande de participation, l'article L151-37 du code rural et de la pêche maritime prévoit que « *les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune a rendu les travaux nécessaires ou y trouve un intérêt* ». Aussi peut-on imaginer qu'une personne ayant contribué à renforcer le risque - par l'installation de nouveaux enjeux en zone exposée à un aléa, par le renforcement d'un aléa (exemple de constructions déstabilisant une falaise par exemple) ou encore par la dégradation d'un ouvrage de protection - sera amenée à participer davantage aux frais de restauration que d'autres propriétaires, et ce, indépendamment de sa qualité de bénéficiaire des travaux. En vertu de l'article R151-32, les éléments de calcul ainsi que « *les critères retenus pour faire participer les intéressés auxdites charges et l'importance relative de ces critères en tenant compte de la mesure dans laquelle les intéressés ont rendu l'aménagement nécessaire ou utile ou y trouvent leur intérêt* » doivent par ailleurs figurer au sein du dossier d'enquête publique¹³¹. En l'absence de dispositions contraires, il est possible d'envisager que cette nécessaire pondération en fonction de la responsabilité et de l'intérêt aux travaux, puisse être complétée d'une pondération fondée sur des critères d'équité, telle que la valeur des biens protégés ou les ressources de chacun.

Par ailleurs, dans le cas finalement rare où la participation financière réclamée par la collectivité excéderait le tiers de la valeur du bien du propriétaire sollicité, intervient un droit de délaissement : le propriétaire du bien protégé peut alors exiger de la collectivité l'acquisition de son bien dans un délai de deux ans.

Ce dispositif peut présenter plusieurs facettes, en fonction du montant des opérations de défense :

- en présence d'un coût modéré, il permet d'assurer une protection des biens littoraux, en modulant la participation financière des différents propriétaires bénéficiaires, au besoin sur des critères d'équité, avec un droit de délaissement exercé principalement par les détenteurs de biens de faible valeur. Se pose alors la question du devenir des biens acquis par l'autorité GEMAPI par le jeu du délaissement. Si des manœuvres de la collectivité visant à la revente du bien à un prix excessif semblent être sanctionnées par la jurisprudence¹³², toute hypothèse de revalorisation ou de revente ne semble pas pouvoir être exclue, au risque d'une gentrification progressive du littoral.

- en présence d'un coût élevé, le dispositif peut avoir tendance à décourager la défense de certains biens littoraux. En effet, le droit de délaissement peut exercer un effet dissuasif dans le sens où les porteurs de projet ne vont pas nécessairement disposer des capacités financières nécessaires au rachat des biens de grande valeur. Se trouvant face à l'impossibilité de financer les opérations, et les frais liés aux acquisitions, elles peuvent préférer s'abstenir de toute intervention, même dans le cas où la protection aurait également profité à d'autres biens de plus faible valeur. Cette hypothèse ne devrait toutefois pas se présenter trop fréquemment, dans le sens où, si le bien a vraiment une très grande

¹³⁰ Art. L151-36 du code rural et de la pêche maritime : « *Les participations ainsi appelées ne peuvent pas avoir pour objet le financement des dépenses relatives aux compétences mentionnées au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement lorsque la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est instituée dans les conditions prévues au 4° du II de l'article 1379 et à l'article 1530 bis du code général des impôts* ».

¹³¹ GAZZANIGA Jean-Louis, LARROUY-CASTERA Xavier, OURLIAC Jean-Paul, J.CL Rural, Fasc. 70, 30 septembre 2017, point n°98 : « *Si un syndicat mixte dispose d'une grande latitude pour fixer le taux de participation des personnes concernées au coût des travaux, c'est sous réserve que ce montant soit fonction de l'intérêt que ces personnes y trouvent (CE 26 mai 1995, n° 118.512, SCI Balar. - CAA Douai, 17 mai 2001, n° 97DA00219, Didolot et a.). Ainsi, l'assise de la contribution sur le linéaire ou la configuration du tronçon de cours d'eau à entretenir au droit de chacune des propriétés est plus pertinente que la référence à la seule superficie des terrains qui le bordent (TA Versailles, 17 févr. 2005, n° 9904024, 9908040, 0003624 et 0003625, M. Fromentin)* ».

¹³² Voir notamment Cass. Civ 3, n°18-11414 du 18 avril 2019 qui fait référence au premier article premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (droit au respect des biens). Il était ici question d'un bien réservé à l'implantation d'espaces verts acquis par jeu du délaissement, puis rendu constructible et revendu à un prix bien supérieur au prix d'achat.

valeur, le coût de participation aux travaux en excédera rarement le tiers et n'ouvrira pas de droit au délaissement.

Aussi, le dispositif de délaissement se révèle finalement plus favorable au maintien des biens remarquables en zone à risque que des biens dits « banals ».

Il est probable que la plupart des autorités GEMAPI préféreront sans doute fonder leur politique d'intervention sur la base des revenus tirés de la taxe GEMAPI, plutôt que de solliciter des demandes de participation ciblées auprès de quelques administrés. Cette taxe, qui institue une certaine solidarité avec les habitants soumis aux risques d'inondation, est toutefois porteuse en elle-même d'une certaine inégalité par rapport au dispositif de l'article L211-7-Ibis : en effet, les opérations conduites par les autorités GEMAPI vont conduire à solliciter la participation financière de l'ensemble des contribuables locaux, en lieu et place de la participation des bénéficiaires directs d'aménités littorales.

Outre les inégalités d'exposition au risque exposées ci-avant, la mise en œuvre d'actions de protection ou les stratégies de libre évolution sur les littoraux entraînent également certains coûts (travaux, indemnisations...) et redessinent les espaces côtiers. Elles sont de ce fait susceptibles de générer des inégalités financières parmi les populations littorales (partie III).

Partie III – Inégalités financières face au risque de submersion

Les inégalités financières susceptibles d'affecter les propriétaires littoraux pourront être indemnitaires (A) ou patrimoniales (B).

A - Existence d'inégalités indemnitaires dans le cadre des acquisitions pour suppression de biens vulnérables

Des inégalités se sont révélées au moment des procédures d'indemnisation pour la suppression ou destruction de biens vulnérables aux submersions marines, qui s'expliquent parfois par l'application inégale des analyses coûts-bénéfices (1) ou par les différences de procédures, selon que le bien est acquis à l'amiable ou par expropriation (2).

1) des inégalités d'indemnisation dues à l'inapplication des analyses coûts-bénéfices

La tempête Xynthia a sinistré de nombreux foyers sur les communes d'Aytré et Charron : afin de permettre de financer la relocalisation des personnes sinistrées en des lieux plus sûrs, une politique d'acquisition des biens, par voie amiable ou d'expropriation, a été diligentée par l'Etat. En 2013, la mobilisation du fonds Barnier avait ainsi permis de financer 263 opérations d'acquisition amiable (64 pour Aytré, 199 à Charron), 11 expropriations (4 habitations et 2 campings à Aytré, 5 habitations à Charron), ainsi que les coûts de déconstruction des biens concernés¹³³.

La rapidité de mise en œuvre de cette politique d'acquisition fondée sur l'utilité publique a toutefois pu être critiquée du fait du caractère précipité, approximatif, voire injuste de certaines dépenses. Ont notamment été dénoncés les modifications intervenues entre les zones de solidarité, fruits d'une démarche *ad hoc* mise en place afin d'accélérer un large rachat de biens en amont de la prise d'un arrêté de DUP, et les périmètres de DUP finaux. Bien que le Conseil d'État ait pu juger que les zones de solidarité d'Aytré, et par extension toutes les zones de solidarité, relevaient d'un « dispositif exceptionnel de solidarité nationale » ne comportant en elles-mêmes « aucun effet juridique »¹³⁴, il

¹³³ PREFET DE CHARENTE-MARITIME, Xynthia, trois ans après, 2013, p. 5, <http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/5550/30702/file/DP%20Xynthia.pdf>

¹³⁴ CE, 1er juin 2015, Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia C/ Commune d'Aytré, n°367101.

demeure que ces dernières ont généré certaines inégalités d'indemnisation.

Ces zones temporaires, délimitées dans la précipitation, ont en effet permis de justifier l'indemnisation prioritaire et généreuse de certains biens peu ou non sinistrés, au détriment d'autres biens plus endommagés. Si le Conseil d'État précise que les zones de solidarité n'ont pas fait obstacle à l'indemnisation de personnes situées en dehors du périmètre de solidarité, lesquelles pouvaient toujours demander à en bénéficier, il demeure que le mécanisme conduit à exiger de certains sinistrés une démarche proactive, alors même que certains non-sinistrés bénéficiaient d'une indemnisation automatique. Cette même difficulté a été rencontrée à Charron où la zone de DUP exclut huit biens figurant initialement dans la zone de solidarité, tandis qu'elle inclut trois nouveaux biens qui n'y figuraient pas¹³⁵.

Un rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2012¹³⁶ pointe par ailleurs l'inadéquation des opérations avec le principe de l'analyse coûts-bénéfices, systématiquement applicable aux acquisitions recourant au fonds Barnier (hormis dans le cas de l'acquisition amiable d'un bien sinistré à plus de la moitié de sa valeur initiale¹³⁷). En effet, le coût comparé des mesures de protection et de sauvegarde semble avoir été finalement peu étudié malgré l'importance des dépenses d'acquisition réalisées.

A l'heure du rapport de la Cour en 2012, l'État avait déjà déboursé 6,2 millions d'euros pour les acquisitions d'Aytré¹³⁸. Un rapport de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine réalisé en 2017 fait par ailleurs état d'une dépense de 53 millions d'euros sur la commune de Charron aux fins d'acquisition, expropriation et destruction des biens situés en zone de solidarité¹³⁹.

Les faiblesses dans la réalisation des analyses coût-bénéfice ont conduit à traiter parfois de manière injuste ou inégale des propriétaires littoraux :

l'hôtel des Mouettes sur la commune d'Aytré, en est une illustration, ce dernier ayant fait l'objet d'une acquisition et d'une destruction alors même que la mise en œuvre de mesures de protection et de sauvegarde aurait été moins coûteuse¹⁴⁰.

La Cour met par ailleurs en exergue le caractère inéquitable de certains rachats de biens professionnels, pourtant peu nombreux, en raison de la recherche de solutions au cas par cas ayant abouti à des différences de traitement importantes¹⁴¹. Pour finir, lors des premières propositions de prix, certains propriétaires ont mis en avant l'iniquité existant entre indemnisation de biens professionnels et indemnisation de biens d'habitation : en effet, les biens professionnels ne bénéficiaient que d'une indemnisation partielle puisque si l'évaluation de leur valeur prenait en compte le bâti, elle ignorait cependant le fonds de commerce¹⁴².

Ce point fut souligné par les propriétaires de l'hôtel des Mouettes¹⁴³ à Aytré, mais également par deux des

¹³⁵ COUR DES COMPTES, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique, juillet 2012, p. 109.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Art. L561-3-I-2° du code de l'environnement.

¹³⁸ COUR DES COMPTES, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique, juillet 2012, p. 60.

¹³⁹ CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE-AQUITAINE, Rapport d'observations définitives – commune de Charron – années 2011 et suivantes, 2017, p. 29, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34277>

¹⁴⁰ COUR DES COMPTES, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique, juillet 2012, p. 168.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Art. L561-3 du code de l'environnement.

¹⁴³ Voir sur ce point le témoignage écrit des propriétaires : COUR DES COMPTES, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique, juillet 2012, p. 244. - Voir également le témoignage vidéo « La route de la plage d'Aytré, un quartier fantôme », <https://www.youtube.com/watch?v=w11aoMawpVY> (« les propositions faites auprès des particuliers ne sont pas du tout fondées sur les mêmes bases que les propositions pour les professionnels. Ils ne considèrent pas le nombre de

campings de la commune¹⁴⁴, qui ont décidé de saisir la juridiction administrative¹⁴⁵. A la lecture des décisions de la Cour d'Appel de Poitiers et de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, il semble toutefois que les fonds de commerce des campings aient finalement été indemnisés.

- ✓ *Concernant le camping Richelieu exproprié à Aytré, une décision a été rendue le 24 juin 2019 par la CAA de Bordeaux (décisions n°17BX02266 et 17BX02317). Le requérant fait valoir que « les trois propositions de l'Etat formulées les 15 décembre 2010, 17 décembre 2013 et 16 mai 2014 étaient manifestement insuffisantes et ne couvraient que la valeur des outils de production, non la perte d'exploitation subie pendant la durée de la procédure, de sorte qu'ils étaient fondés à les refuser ; [...] ». L'arrêt mentionne toutefois que « le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de la Rochelle a, par un jugement du 15 mai 2015 rectifié par un jugement du 5 février 2016 puis confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 27 avril 2016, alloué à la SAS Le Richelieu une somme totale de 7 054 321,40 euros au titre de l'expropriation des terrains situés sur le territoire de la commune Aytré (4 274 400 euros), de l'expropriation des immeubles (42 150 euros), de la perte du fonds de commerce (1 693 924 euros), de l'indemnité de remploi sur le foncier (469 455 euros) et de l'indemnité de remploi sur le fonds de commerce (169 392,40 euros) ». – sur les indemnités, voir également la décision du juge de l'expropriation de la Cour d'appel de Poitiers n° 15/00086 du 7 janvier 2016.*
- ✓ *S'agissant du camping de la route de la plage de la société Espace Loisir, la CAA de Bordeaux a rendu une décision le même jour (n° 17BX01819 et 17BX01839. Il y a été rappelé que « le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de la Rochelle a, par un jugement du 15 mai 2015 confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 27 avril 2016, alloué à la société Espace Loisir une somme totale de 8 092 406,58 euros au titre de l'expropriation des terrains situés sur le territoire de la commune Aytré (4 310 850 euros), de l'expropriation des immeubles (1 496 250 euros), de la perte du fonds de commerce (1 395 202 euros), des travaux de la piscine (162 374,38 euros), de l'indemnité de remploi sur le foncier (583 710 euros), de l'indemnité de remploi sur le fonds de commerce (139 520 euros) et des frais de déménagement (4 500 euros) ». – sur les indemnités, voir également la décision du juge de l'expropriation de la Cour d'appel de Poitiers, n°15/00088 du 28 janvier 2016.*

2) Des inégalités d'indemnisation et de contribution selon le procédé d'acquisition choisi

Dans le processus d'acquisition des biens menacés par les submersions marines, apparaissent des inégalités de traitement selon que le montant de l'indemnité est fixé dans le cadre d'un rachat amiable ou d'une expropriation.

Pour toute dépense de deniers publics en matière d'acquisition foncière, l'estimation de la valeur vénale des biens à acquérir relève de la direction de l'immobilier de l'État (DIE - anciennement service des domaines). Toutefois, les montants fixés par ce service peuvent être révisés d'une année à l'autre, en fonction de l'évolution des méthodologies et des prix du marché. Peuvent en résulter une certaine variabilité, et en conséquence, certaines inégalités entre des administrés indemnisés à des périodes différentes. Par ailleurs, le prix fixé par la direction de l'immobilier de l'Etat peut également évoluer s'il est contesté devant le juge de l'expropriation : cette procédure est toutefois réservée aux opérations d'expropriation réalisées dans le périmètre d'une DUP, et ne peut pas s'appliquer aux acquisitions

mètres carrés. Pour nous, nous sommes considérés comme un local commercial, donc en fait on est évalués à deux fois et demi de moins qu'une maison d'habitation. Cela veut dire qu'une maison à côté de chez nous va avoir plus que nous qui avons investi 2 millions d'euros dans l'hôtel»).

¹⁴⁴ Voir le témoignage du directeur de camping de la plage La Lizotière d'Aytré en 2012, lequel fait état d'une proposition de rachat de 1,7 millions, ne correspondant qu'à un tiers de la valeur du camping selon lui. Le directeur ajoute : « l'État ne voulait pas rembourser le fonds de commerce, ils s'étaient basés sur un prix du mètre carré au foncier qui était ridicule par rapport à l'emplacement du site et donc c'est une proposition que l'on ne pouvait pas accepter, ne serait-ce que pour rembourser notre prêt » (cf. Vidéo « Le camping d'Aytré toujours à l'abandon, plus de 2 ans après Xynthia », <https://www.youtube.com/watch?v=3nootXxNrwA>).

¹⁴⁵ COUR DES COMPTES, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique, juillet 2012, p. 102.

amicales.

Les opérations financées par le fonds Barnier présentent par ailleurs un certain intérêt pour les propriétaires dans le sens où l'évaluation de la valeur vénale des biens ne tiendra pas compte du risque auquel est soumis le bien¹⁴⁶, à la différence de ce qui pourrait se passer dans le cadre d'une opération d'acquisition traditionnelle de gré à gré, hors DUP. Une différence de traitement entre propriétaires sinistrés et non sinistrés peut toutefois intervenir en cas d'indemnisation au titre du fonds Barnier puisque les indemnisations amiables de biens exposés à un risque naturel majeur mais non sinistrés ne sont pas plafonnées, tandis que les acquisitions de biens sinistrés à plus de 50 % de leur valeur initiale ne peuvent pas être indemnisées au-delà de 240 000 euros par unité foncière (plafond qui était de 60 000 euros avant d'être relevé pour gérer les conséquences de la tempête Xynthia)¹⁴⁷.

Les autorités ont conscience de certaines de ces inégalités et des risques d'abus qu'elles peuvent entraîner, et ont prévu une sorte de clause anti-spéculative : l'article L561-2 du code de l'environnement précise ainsi que « *les acquisitions d'immeubles peuvent ne donner lieu à aucune indemnité ou qu'à une indemnité réduite si, en raison de l'époque à laquelle elles ont eu lieu, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat* ». Ce même article, complété d'une note interministérielle du 11 février 2019, précise ainsi que dans le cadre de la délimitation d'un périmètre de DUP, ou d'une zone rouge de PPR, les acquisitions amiables négociées postérieurement à la phase d'enquête publique seront systématiquement exclues du bénéfice de l'indemnité de réemploi (car ces dernières sont « *présumées faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat* »¹⁴⁸).

Enfin, il apparaît que dans le traitement de la tempête Xynthia, en situation « post crise », les autorités ont eu tendance à interpréter, voire détourner la législation de manière à favoriser une large indemnisation des biens. Cette posture a pu créer des inégalités nourrissant un sentiment d'injustice chez les personnes appelées à contribuer financièrement sans contrepartie, alors même que le risque de submersion était connu. Peut être pris l'exemple des inégalités de participation financière entre assurés et non assurés. Il a en effet été vu que les assurés abondent indirectement le fonds Barnier grâce à un prélèvement sur les surprimes d'assurances : aussi, la loi leur réservait-elle initialement un droit exclusif au bénéfice du système de solidarité afférent. Toutefois, afin de permettre une plus large indemnisation des propriétaires de biens littoraux, le caractère exclusif de ce droit a progressivement été ignoré dans la pratique, et le fonds Barnier a ainsi pu profiter, en métropole, aux assurés comme aux non assurés, créant de fait, une inégalité entre certaines personnes qui financent la protection sans en profiter, et d'autres qui en profitent sans y contribuer¹⁴⁹.

Une inégalité entre propriétaires de biens légaux et illégaux, a également été constatée puisque a été admise l'indemnisation de biens illégaux¹⁵⁰, à condition que le caractère illégal n'émane pas d'une

¹⁴⁶ Art. L561-1 du code de l'environnement.

¹⁴⁷ LAMBERT Marie-Laure, ARNAUD Aurélie et CLAEYS Cécilia, « Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux - quelques éléments de comparaison », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 19, n° 1, mars 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>

¹⁴⁸ MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE L'INTÉRIEUR Note technique du 11 février 2019 relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, NOR : ECOT1904359C, p. 12, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/04/cir_44491.pdf

¹⁴⁹ COUR DES COMPTES, Référé du 5 décembre 2016 adressé à la ministre en charge de l'environnement et au ministre en charge des finances, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf> : « Cette prise en charge par le FPRNM de biens non assurés constitue un effet d'aubaine pour les bénéficiaires et représente un coût injustifié pour la collectivité puisque, d'une part, les propriétaires de ces biens n'ont pas contribué au financement du FPRNM, et, d'autre part, aucune indemnité d'assurance ne peut être déduite du coût de rachat. De même, déclarer éligible à une acquisition amiable un bien qui n'est assuré qu'à compter de la demande de rachat est contraire à l'esprit du dispositif ».

¹⁵⁰ BROUANT Jean-Philippe. « À propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », *Annales de géographie*, vol. 700, n°6, 2014, pp. 1381-1392.

décision judiciaire¹⁵¹. La Cour des comptes constate ainsi que cette absence de distinction « *revient à conférer un avantage financier indu aux propriétaires ayant commis une infraction aux règles d'urbanisme, voire ayant manqué à leurs obligations fiscales* »¹⁵². La Cour déplore en outre que cette pratique « *prive l'État d'un instrument de dissuasion des constructions illégales, notamment dans les zones les plus dangereuses* »¹⁵³.

L'ensemble de ces pratiques administratives « extensives » développées à la suite de la tempête Xynthia pourrait mettre à mal la pérennité du fonctionnement du fonds Barnier dans une perspective de long terme, notamment dans les cas où il serait nécessaire d'acquérir des biens littoraux de haute valeur¹⁵⁴. Ce mécanisme d'indemnisation, sous couvert de bénéficiaire solidairement à tous dans une démarche égalitaire, apparaît finalement déconnecté des vulnérabilités sociales et génère un certain nombre d'inégalités d'indemnisation et de contribution entre des administrés se trouvant dans des situations différentes.

Or, il est rappelé qu'en droit français, des inégalités de situation peuvent trouver à justifier des inégalités de traitement, et ce, dans un souci de justice et d'équité.

B - Les stratégies de gestion du risque, vecteurs d'exacerbation des inégalités patrimoniales

Les choix territoriaux réalisés dans une perspective de gestion du risque vont exercer une influence indirecte sur la valeur des biens littoraux (1). Ces inégalités patrimoniales liées au risque vont par ailleurs être de nature à exacerber d'autres types d'inégalités : il sera pris l'exemple des dynamiques intervenant lors de la revente des biens (2).

1) Pertes et gains de valeur liés aux stratégies de gestion du risque de submersion marine

D'après un arrêt de la chambre commerciale de la Cour de Cassation rendu le 23 octobre 1984, la valeur vénale réelle d'un bien « *est constituée par le prix qui pourrait en être obtenu par le jeu de l'offre et de la demande dans un marché réel compte tenu de l'état dans lequel se trouve l'immeuble avant la mutation et des clauses de l'acte de vente* »¹⁵⁵. Aussi, si la valeur d'un bien peut être fixée au regard des seuls prix du marché, elle pourrait également intégrer les spécificités physiques, géographiques et juridiques du bien, et notamment sa vulnérabilité au risque de submersion marine ou sa soumission à des contraintes d'urbanisme ou de gestion des risques. Aussi, la valeur d'un bien situé dans une zone sujette aux submersions marines, pourra varier selon ses propres caractéristiques, mais également celles de son environnement naturel et juridique. Ces variations pourront aller dans le sens d'une dévalorisation du bien (1.1), ou au contraire, de sa valorisation (1.2).

1.1 – La baisse de valeur entraînée par les mesures d'inconstructibilité issues d'un PPRN

¹⁵¹ MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE L'INTÉRIEUR Note technique du 11 février 2019 relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, NOR : ECOT1904359C, p. 11, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/04/cir_44491.pdf

¹⁵² COUR DES COMPTES, Référé du 5 décembre 2016 adressé à la ministre en charge de l'environnement et au ministre en charge des finances, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf>

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ LAMBERT Marie-Laure, STAHL Lucile, BERNARD-BOUSSIÈRES Anne, « Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le Fonds Barnier - réflexions à propos de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal [Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire] », *RJE 2019/1*, vol. 44, 2019, p. 89-107.

¹⁵⁵ Cass. com., 23 octobre 1984, n°83-12568.

Les outils et politiques de gestion du risque vont participer à la variation de la valeur vénale des biens au sein d'une commune. Ainsi, les plans de prévention des risques naturels (PPRN), qui ont autorité sur le contenu des PLU(i) en tant que servitude d'utilité publique¹⁵⁶, vont définir des périmètres au sein desquels les possibilités de valorisation des biens différeront. Le propriétaire d'un immeuble en zone rouge frappée d'inconstructibilité ne pourra ainsi plus compter sur une quelconque possibilité d'extension, et sera privé du droit de reconstruction en cas de dommage, tandis que le propriétaire d'un bien situé en zone bleue bénéficiera d'une constructibilité conditionnée au respect de prescriptions spéciales.

De manière générale, il semble logique que l'inclusion de biens au sein de périmètres de PPR, conduise à une diminution de leur valeur vénale. C'est du moins ce que suggère l'article L125-5 du code de l'environnement lorsqu'il prévoit qu'en cas de non réalisation de l'information acquéreur-locataire requise en cas de PPR, « *l'acquéreur ou le locataire peut poursuivre la résolution du contrat¹⁵⁷ ou demander au juge une diminution du prix* ». Au travers de cette formulation, il est ainsi admis que l'existence du PPR, en tant que reconnaissance de l'existence d'un risque, peut être un élément déterminant du consentement à payer, et qu'elle justifie une minoration du prix de vente. Dans le cas où le juge serait saisi d'une demande de révision du prix sur le fondement de l'article L125-5, la valeur réelle pourrait alors être fixée selon la méthode traditionnelle, par comparaison avec des biens semblables en fait et en droit (et donc situés dans le périmètre d'un PPR), ou en l'absence de comparaison possible, par un recours à d'autres méthodes, à l'instar de la méthode de l'abattement¹⁵⁸ qui consiste à prendre pour référence des biens situés en dehors de la zone concernée par le PPR, puis à y appliquer des déductions correspondant aux dévaluations et surcoûts liés à l'existence du PPR. Le calcul des déductions pourra ainsi intégrer les frais de mise en sécurité, les coûts liés aux privations de jouissance du bien en période de sinistre (travaux de remise en état, frais de relogement temporaire, etc.), les éventuels surcoûts d'assurance, ou encore les pertes de gains liés à la complexification de la revente (dans le cas où elle serait conditionnée par la réalisation de travaux de sécurisation par exemple, ou en cas de décote liée à un fort degré de perception du risque pour un bien visuellement proche de la côte)¹⁵⁹. La réduction de prix peut également être modulée en fonction de la superficie d'exposition au risque (plus forte dans une maison de plain-pied que dans une habitation dotée d'un étage par exemple) et du degré de récurrence des sinistres¹⁶⁰.

Si les biens figurant en zone rouge des PPR sont les plus susceptibles d'être impactés par une diminution de leur valeur, les PPR submersion marine peuvent également impacter la valeur des biens situés dans des secteurs situés en zone bleue. On a pu en effet noter une certaine tendance des pouvoirs étatiques, face aux incertitudes scientifiques liées au rythme d'élévation du niveau marin à l'avenir, à appliquer de façon anticipée le principe de prévention, ou à appliquer une démarche de précaution en délimitant de larges périmètres pour la prévention des risques, notamment au moment de l'évaluation préliminaire des risques de submersion des Territoires à risque d'inondation (TRI)¹⁶¹. Cette dernière peut générer certaines inégalités entre ceux dont le patrimoine est dévalué du fait de l'existence d'un risque dont la probabilité de réalisation est forte, et ceux dont le patrimoine est dévalué du fait de l'existence d'un risque dont la probabilité de réalisation est faible.

Cette tendance se remarque d'ailleurs davantage dans les cartographies du risque de submersion marine par les PGRI et les TRI¹⁶², que dans les PPRSM où l'enveloppe du risque est indiquée à une

¹⁵⁶ Cf. article R151-51 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁷ Conformément aux règles de droit civil, les actions en résolution contractuelle doivent être exercées dans un délai de cinq ans « à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer » (cf. articles 1224, 1229 et 2224 du code civil).

¹⁵⁸ Cass, com, 12 févr. 2008, n°07-10242 : « *dès lors que la comparaison n'est pas possible parce qu'il n'existe pas un marché de biens similaires en fait et en droit, l'administration peut utiliser d'autres méthodes comme celle de l'abattement* ».

¹⁵⁹ Voir sur ces différents critères : MARTEL Jean-Jacques, « La création d'une zone PPRI affecte-t-elle la valeur d'un immeuble régulièrement inondé... ? », 9 p., <http://cabinetmarteletassocies.fr/publications/PPRI.pdf>

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Article L566-3 du code de l'environnement.

¹⁶² Article R566-9 du code de l'environnement pose le principe de réalisation de cartes « à l'échelle appropriée ». Dans la

échelle plus fine¹⁶³.

S'agissant des terrains nus, le PPR peut également conduire à des pertes de valeur puisque certaines zones, autrefois constructibles au titre du POS ou du PLU, perdent ce potentiel. Or, s'il est possible de prétendre au bénéfice du fonds Barnier pour le rachat de biens construits situés en zone de menace grave pour la vie humaine, il n'en est pas de même pour les terrains nus, puisque ces derniers ne sont pas occupés et leur fréquentation ne menace donc pas la vie d'habitants¹⁶⁴.

En découle une certaine inégalité de traitement qui peut être génératrice de contentieux comme à Aytré où des propriétaires ont engagé une procédure d'indemnisation. Cette dernière a cependant conduit à leur déboutement en seconde instance, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux estimant que « s'agissant d'un terrain nu sur lequel les propriétaires ne bénéficient d'aucun droit à construire, l'élaboration d'un plan de prévention des risques littoraux et son classement dans une zone de danger ou de prescriptions sont de nature à assurer suffisamment la sauvegarde et la protection des populations pour un coût moindre que l'acquisition de la propriété par l'Etat »¹⁶⁵.

Les requérants ont toutefois pu obtenir une indemnisation de la part de la commune : en effet, leur terrain avait été classé en zone NDb du PLU, dans laquelle étaient autorisées les constructions nouvelles à usage d'habitation en dépit d'un risque de submersion qui ne pouvait être ignoré par la commune. De plus, le certificat d'urbanisme qui leur avait été délivré préalablement à l'acquisition ne mentionnait aucune restriction d'utilisation de ce terrain au regard d'un risque de submersion. La Cour Administrative d'Appel a ainsi reconnu l'existence d'une faute de la commune « ayant privé (les requérants) de la possibilité de renoncer à l'acquisition d'un terrain exposé à des risques incompatibles avec le projet de construction [...] », et ayant ainsi entraîné un préjudice matériel résultant de la différence entre le prix d'acquisition de ce terrain et sa valeur réelle, « qui ne pouvait excéder celle de terres agricoles ».

Ainsi demeure une possibilité de corriger au coup par coup, par la voie contentieuse, certaines inégalités patrimoniales aggravées par des documents d'urbanisme et des documents d'information erronés.

1.2 – L'augmentation de la valeur de certains biens par les mesures de gestion des risques

Inversement, dans certaines situations, le propriétaire d'un bien proche d'une zone littorale dont la constructibilité est gelée par l'effet d'un PPR, bénéficiera d'avantages en termes de confort et d'agrément aisément valorisables sur le marché immobilier.

Les dispositions d'un PPR qui rendent inconstructibles les terrains alentours, le garantissent par exemple contre de nouvelles nuisances de voisinage, ou contre l'obstruction de sa vue sur la mer par un bâtiment futur. En outre, l'interdiction de nouvelles constructions aux alentours apporte une valeur supplémentaire liée à la rareté de son immeuble, voire à son caractère exceptionnel.

Enfin, parmi les outils et stratégies pouvant également impacter le patrimoine des populations littorales, figurent également les instruments de gestion des inondations et submersions marines : en effet, à travers les stratégies locales de gestion des risques d'inondation, l'exercice de la compétence GEMAPI, et la mise en œuvre de PAPI, une nouvelle carte territoriale peut émerger, avec des zones protégées où le bâti pourra être maintenu, et donc valorisé, et d'autres zones dans lesquelles les biens ne seront pas défendus et resteront exposés aux submersions sans possibilité de valorisation sur le plan patrimonial.

pratique ces dernières sont réalisées au 1/25 000ème.

¹⁶³ L'échelle privilégiée est de 1/5000ème, ou 1/10 000ème pour les zones présentant de faibles enjeux – voir en ce sens : <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ171001763.html>

¹⁶⁴ MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE L'INTÉRIEUR Note technique du 11 février 2019 relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, NOR : ECOT1904359C, p. 11 et 17, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/04/cir_44491.pdf

¹⁶⁵ Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 14 juin 2016, décisions n°14BX02616 et 14BX02617.

2) La revente des biens dans les périmètres des PPR : un amplificateur d'inégalités

Dans le cas de la mise en vente d'un bien concerné par un plan de prévention des risques, l'article L125-5 du code de l'environnement impose la réalisation d'une information écrite de l'acquéreur (IAL). Le non-respect de cette formalité peut entraîner la résolution de l'acte de vente, voire la diminution du prix. Le notaire doit vérifier l'exactitude des informations dont il dispose, et engage sa responsabilité en cas d'erreur¹⁶⁶.

Si l'IAL est un moyen efficace pour éclairer de potentiels acquéreurs sur les risques de submersion qui concernent le bien mis en vente, il est toutefois regrettable qu'elle intervienne si tardivement dans le processus de vente. Le formulaire obligatoire faisant état des risques naturels est en effet annexé à la promesse et à l'acte de vente¹⁶⁷, et la loi prévoit une information écrite additionnelle en cas de précédentes indemnisations reçues au titre d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle¹⁶⁸. Or, il est possible de se demander si la délivrance d'une information au moment de la finalisation de la vente n'est pas de nature à vicier le consentement de l'acquéreur. En effet, un rapport de force favorable au vendeur s'établit à ce moment-là, notamment en raison de certains mécanismes de la théorie de l'engagement¹⁶⁹ : au moment de l'échange des consentements, il est en réalité plus approprié de parler de « futur acquéreur » que d'« acquéreur potentiel ». Or, un futur acquéreur est déjà très engagé dans le processus d'acquisition, dans lequel il a investi du temps, pour lequel il a souvent consenti un emprunt et dans le cadre duquel il s'est projeté en tant que futur propriétaire en anticipant les aménagements à réaliser, les possibilités de valorisation du bien, ou encore en imaginant sa vie quotidienne dans l'habitation. Il est alors très difficile pour lui d'envisager de faire le deuil de son investissement à l'issue du processus (phénomène du « piège abscons »¹⁷⁰), même dans le cas où il aurait identifié d'autres opportunités d'achat plus avantageuses (phénomène de « la dépense gâchée »¹⁷¹). Cette difficulté de faire échec au processus est par ailleurs renforcée par la pression indirecte exercée par le vendeur, qui compte sur l'opération, et parfois par le notaire, expert rémunéré pour la conclusion de la vente. Il est ainsi vraisemblable que le futur acquéreur préférera minimiser l'information qui lui est délivrée sur le risque, ou acquiescer à la minimisation du risque par le vendeur, et confirmer sa volonté d'acquiescer (phénomène d'« effet de gel »¹⁷²), plutôt que de faire machine arrière¹⁷³. Il y est parfois aidé par les paroles de certains notaires ayant tendance à banaliser ou minimiser le classement des zones du PPR.

RECOMMANDATION : La question de la valeur du consentement délivré au moment de l'acquisition est donc posée, et amène à préconiser l'intervention de l'IAL bien plus en amont du processus d'achat, au stade de l'annonce de mise en vente par exemple, dans les agences immobilières. Cette évolution du droit semble nécessaire dans le souci d'une meilleure égalité des acquéreurs

¹⁶⁶ Voir notamment : Civ. 1, 14 février 2018, n°16-27263 : « qu'en statuant ainsi, alors que la note de renseignements d'urbanisme ne dispensait pas le notaire de son obligation de s'informer sur l'existence d'un arrêté préfectoral publié, relatif à un plan de prévention des risques d'inondation, la cour d'appel a violé le texte susvisé ».

¹⁶⁷ Art. L271-4 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁶⁸ Art. L125-5 du code de l'environnement et art. L128-2 du code des assurances.

¹⁶⁹ Voir sur la théorie de l'engagement : JOULE Robert-Vincent, BEAUVOIS Jean-Léon, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Presses universitaires de Grenoble (PUG), Grenoble, mars 2014, 318 p.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 36 : Dans le cas du piège abscons, « tout se passe comme si l'individu était placé dans un piège dans lequel la difficulté qu'il éprouve à faire le deuil de ce qu'il a déjà investi en argent ou en temps », phénomène par ailleurs accentué « par le sentiment qu'il peut avoir de la proximité du but ».

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 34 : « Le phénomène de la dépense gâchée apparaît à chaque fois qu'un individu reste sur une stratégie, ou sur une ligne de conduite, dans laquelle il a préalablement investi (en argent, en temps, en énergie) au détriment d'autres stratégies, ou lignes de conduite, plus avantageuses ».

¹⁷² *Ibid.*, p. 27 : « La décision étant prise, elle va en quelque sorte « geler » l'univers des options comportementales possibles et conduire le décideur à rester sur sa décision ».

¹⁷³ *Ibid.*, p. 44 : cette réaction pourrait trouver ses sources dans le phénomène d'autojustification : « les persévérations, même les plus dysfonctionnelles, s'expliqueraient par le souci, ou le besoin, qu'aurait l'individu d'affirmer le caractère rationnel de sa première décision ».

potentiels : il se révèle en effet plus facile de se désister d'une opération en cours que d'initier par la suite un contentieux en résolution du contrat de vente ou en révision du prix. Or, en complexifiant le désistement, la tardiveté de l'IAL participe à la création d'une inégalité entre classes sociales, du fait notamment des ressources financières et sociales à mobiliser pour se saisir de l'outil contentieux.

Outre son caractère tardif, il apparaît que d'une manière générale l'IAL ne produit pas les mêmes effets selon la classe socio-professionnelle à laquelle appartient l'acquéreur : décourageante pour les uns, ne comporte que peu d'impacts pour les autres.

En effet, en partant du postulat que les logiques individuelles d'investissement immobilier répondent à une analyse coût-bénéfice, et que l'information acquéreur-locataire est correctement réalisée, alors il est possible d'envisager que les acquéreurs potentiels ne seront pas prêts à acheter au prix du marché un bien en zone de PPR, notamment si ce dernier ne peut pas être reconstruit en cas de sinistre. Certaines personnes en recherche de biens, pourraient toutefois être intéressées par l'achat d'un bien en dessous du prix du marché : cette moins-value pénalisera toutefois plus fortement un vendeur aux revenus modestes, ce dernier ne pouvant dès lors plus compter sur le prix de la revente de son bien pour financer un achat lui permettant de se reloger dans des conditions équivalentes.

Par ailleurs, il semble réaliste d'avancer que si l'information sur le risque est réalisée bien en amont, les acquisitions en zones à risque seront réalisées davantage par des populations aisées plus à même de supporter les conséquences d'un investissement immobilier non pérenne, car elles disposent d'autres propriétés secondaires ou de « repli », ainsi des ressources nécessaires à des solutions d'adaptation ou d'abandon. Certains maires observent déjà, sur certaines côtes très attractives mais vulnérables, l'arrivée d'acquéreurs prêts à payer plusieurs millions d'euros pour ce qu'ils n'hésitent pas à qualifier eux-mêmes d'« investissement-plaisir », étant informés que l'usage de ce bien ne pourra pas dépasser quelques années ou dizaines d'années.

L'information sur le risque devrait au contraire produire un effet dissuasif renforcé pour les foyers les plus modestes qui hésiteront à investir toutes leurs économies et à recourir à l'emprunt pour acquérir un bien en zone submersible, en tout cas au prix du marché. De ce fait, il est possible d'envisager un habitat littoral progressivement réservé aux populations les plus fortunées, qui pourront se permettre d'acheter et revendre à leurs pairs des biens remarquables exposés à la submersion, et disposeront en outre des ressources nécessaires pour plaider la défense de ces mêmes biens auprès des élus¹⁷⁴.

A l'inverse, les ménages plus modestes, confrontés à la difficulté de revendre ou d'argumenter en faveur de la protection des biens plus « banals », devront s'en remettre aux systèmes de solidarité nationale tels que le Fonds Barnier, ou compter sur un éventuel rachat de leur bien dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet d'intérêt public.

Voir par exemple les possibilités de développement du tourisme ornithologique et de la Vélodyssée à Charron, qui pourraient justifier la mise en œuvre d'une action foncière coordonnée entre différents acteurs.

A défaut, les propriétaires les moins aisés, qualifiés parfois de « captifs » par l'impossibilité de revendre leurs biens, devront se résoudre à le perdre sans indemnité dans l'hypothèse d'une incorporation au domaine public maritime, en cas de submersion définitive, même si le Conseil d'Etat a néanmoins ouvert une possibilité d'indemnisation de la perte de propriété due à l'érosion des côtes sableuses, mais en la limitant à des cas exceptionnels¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Pour des exemples de capacité d'influence de certains investisseurs bénéficiant de soutien juridique, de capital social et relationnel, voire de « *capital sympathie qui favorise certaines choses* », voir Lambert ML, Arnaud A, Claeys C, Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux - Eds Vertigo, in *Les nouveaux chantiers de la justice environnementale 2019*, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>

¹⁷⁵ Selon le Conseil, les dispositions de l'article L2111-4 du CGPPP n'excluent pas toute possibilité

Les mécanismes actuels, s'ils ne sont pas corrigés ou compensés, favorisent donc la possibilité de voir se dessiner dans les années à venir un littoral illustrant l'aggravation des inégalités dans nos sociétés : d'un côté de belles demeures protégées par des ouvrages grâce à la mobilisation de fonds publics, et de l'autre des propriétés modestes abandonnées, déconstruites ou englouties par les eaux dont les habitants auront dû se relocaliser, parfois sans indemnisation, sur des espaces moins attractifs et moins chers.

d'indemnisation de la part de la puissance publique en cas d'incorporation de parcelles dans le domaine public, et ne s'opposent pas à ce que le propriétaire obtienne une « réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi » (Conseil d'Etat 22 septembre 2017, req n°400825).

BIBLIOGRAPHIE

BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public », *RJE* 3/2017, vol. 42, pp. 457 - 493.

BROUANT Jean-Philippe, « À propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », *Annales de géographie*, vol. 700, n°6, 2014, pp. 1381-1392.

BRUN A, *Les contrats de rivière en France : enjeux, acteurs et territoires*, 2010.

CADORET Anne Cadoret, LAVAUD-LETILLEUL Valérie, « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés*, 2013, pp. 125-139.

CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE D'INONDATION (CEPRI), L'AMC (analyse multicritères), *une aide à la décision au service de la gestion des inondations – guide à l'usage des élus et des décideurs publics*, CEPRI, septembre 2019, 40 p.

CHAMBON Mylène, FLANQUART Hervé, ZWATEROOK Irénée, « Subtils flottements entre impératif d'information et déni de communication – le cas de la mise en œuvre des PPRT ou la gestion des risques technologiques et sa délicate acceptation locale, *Les enjeux de l'information et de la communication - GRESEC*, 2012, pp. 23-38.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE-AQUITAINE, *Rapport d'observations définitives – commune de Charron – années 2011 et suivantes*, 2017, 38 p., <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34277>

COUR DES COMPTES, *Référé du 5 décembre 2016 adressé à la ministre en charge de l'environnement et au ministre en charge des finances*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf>

COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – rapport public thématique*, juillet 2012, 299 p.

CRÉTOIS Pierre, « L'intérêt général au crible de l'intérêt commun », *Astérior*, n°17, 2017, <http://journals.openedition.org/asterion/3031>

CRÉTOIS Pierre, ROZA Stéphanie, « De l'intérêt général : introduction », *Astérior*, n°17, 2017, <http://journals.openedition.org/asterion/2996>

DOZE Elodie, *L'appréhension juridique des risques inhérents aux espaces naturels littoraux*, Thèse de droit, Aix-Marseille Université, 2016, 624 p.

DROBENKO Bernard, *Les contrats de rivière et le droit communautaire de l'eau*, 2004.

GAZZANIGA Jean-Louis, LARROUY-CASTERA Xavier, OURLIAC Jean-Paul, *J.CL Rural*, Fasc. 70, 30 septembre 2017

HERBRETEAU Camille, *Résider sur la frange littorale : entre aménités, risques et politiques de gestion des risques*, Rapport intermédiaire – projet INEGALITTO, 2017, 68 p.

JOULE Robert-Vincent, BEAUVOIS Jean-Léon, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Presses universitaires de Grenoble (PUG), Grenoble, mars 2014, 318 p.

LAMBERT Marie-Laure, ARNAUD Aurélie et CLAEYS Cécilia, « Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux –

quelques éléments de comparaison », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 19, n° 1, mars 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>

LAMBERT Marie-Laure, STAHL Lucile, BERNARD-BOUSSIÈRES Anne, « Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le Fonds Barnier - réflexions à propos de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal [Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire] », *RJE 2019/1*, vol. 44, 2019, p. 89-107.

LONG Nathalie, CORNUT Pierre, KOLB Virginia, Environmental inequalities on the coast of north Charente-Maritime department in exposure to hazards, in Nick Hardiman and Institution of Civil Engineers, "ICE Coastal Management 2019 : Joining forces to shape our future coasts », janvier 2020.

MAZEAUD Alice, « Le recours à la justice administrative dans la prévention de la submersion marine en Charente-Maritime : un retour de l'État ? », », *Norois*, n°253, 2019, p.7-23, <http://journals.openedition.org/norois/9437>

MERLAND Guillaume, « L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°16, juin 2004, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-interet-general-instrument-efficace-de-protection-des-droits-fondamentaux>

MERMET L., DUBIEN I., EMERIT A., LAURANS Y., « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Public*, 2004, n° 22, p. 1-22.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, 2015, 22 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER (MEEM), Direction générale de la prévention des risques, « Cahier des charges PAPI 3 », mars 2017, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Cahier-des-charges_PAPI-3.pdf

MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE L'INTÉRIEUR Note technique du 11 février 2019 relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, NOR : ECOT1904359C, 52 p., http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/04/cir_44491.pdf

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE (MTES), Actions menées depuis la tempête Xynthia, février 2019, 8 p., https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20190225_Bilan_Xynthia_v8-3.pdf

NORMAND Thibaud. « La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 74, no. 2, 2014, pp. 97-100.

PREFET DE CHARENTE-MARITIME, Xynthia, trois ans après, 2013, 22 p. , <http://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/5550/30702/file/DP%20Xynthia.pdf>

TOCQUEVILLE Nelly, Avis n°223 présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, Sénat, 7 janvier 2020, 59 p. <http://www.senat.fr/rap/a19-223/a19-223.html>

TOUZARD Hubert, « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », *De Boeck Supérieur - Négociations*, 2006, p. 67-74.