

ZERO ARTIFICIALISATION NETTE

Outils et perspectives sur le littoral

Synthèse des interventions du colloque

25 octobre 2018

ASIEM rue Albert de Lapparent - 75007 Paris

Chaque année, ce sont environ 65 000 hectares qui sont artificialisés dans notre pays, soit la surface d'un département tous les huit ans. Le littoral ne fait pas exception à cette tendance de fond, elle y est voire plus intense. Dans ce contexte, le Gouvernement a récemment fixé comme l'un des objectifs globaux du plan biodiversité, l'arrêt de l'artificialisation des sols.

De nombreux outils permettant de suivre et mesurer l'artificialisation des sols existent et offrent un panel d'informations précieuses à disposition des opérateurs, des services de l'Etat, des collectivités et dans une certaine mesure du grand public.

Le Conservatoire du littoral, opérateur foncier national qui constitue et met en valeur depuis plus de 40 ans un patrimoine naturel de 200 000 hectares ouvert au public, occupe une place particulière au cœur de cette problématique.

C'est pourquoi il propose de faire connaître et susciter l'échange, avec certains de ses partenaires, autour de quelques exemples illustratifs des tendances à l'œuvre puis de tracer des perspectives en vue de contribuer à la mise en œuvre de l'objectif général du « zéro artificialisation nette ».

PROGRAMME

INTRODUCTION

Le littoral français aujourd'hui et demain, Nacima BARON, géographe, université Paris-Est, membre du conseil scientifique du Conservatoire, présidente du Conseil scientifique du programme Liteau sur le littoral et les espaces marins

ETUDIER, VISUALISER ET PREVOIR

L'artificialisation du littoral en quelques chiffres, Sébastien COLAS, Observatoire National de la Mer et des Littoraux

Les outils de visualisation et mise à disposition du public, Thierry SAFFROY, IGN

L'évolution du foncier rural sur le littoral, Emmanuel HYEST, président de la FN SAFER

Les outils d'intervention du Conservatoire et de ses partenaires, Guillemette ROLLAND, DAFSI et Matthieu DELABIE, Délégué de rivages Languedoc-Roussillon.

Les travaux des services de l'Etat sur le territoire et perspectives 2019-2020, Pastèle SOLEILLE, sous-directrice- DGALN/DHUP/QV.

REACTIONS, AVIS ET PERSPECTIVES (TABLE RONDE)

Frédérique TUFFNEL, députée de Charente-Maritime, rapporteure du suivi de la loi biodiversité à l'Assemblée nationale et co-rapporteur de la mission Zones humides
Christine LAIR, déléguée générale de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL)

Corinne CASANOVA, vice-présidente de l'Assemblée des Communautés de France ADCF, adjointe au maire d'Aix-les-Bains, vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget

CONCLUSION

Odile GAUTHIER, directrice du Conservatoire du littoral

Le littoral français aujourd'hui et demain, Nacima BARON, géographe, université Paris-Est, membre du conseil scientifique du Conservatoire, présidente du Conseil scientifique du programme Liteau sur le littoral et les espaces marins

Les évolutions à l'œuvre sur le littoral en font un système complexe à plusieurs dimensions régi par de nombreuses interactions (littoralisation). Etudier cet espace implique de s'intéresser aux processus à l'œuvre tant en termes de périmètre que de méthode. L'expérience scientifique acquise notamment dans le cadre du programme Liteau mérite d'être mise en avant notamment sur le besoin de gouvernance à l'échelle locale.

Il existe une complexité aujourd'hui de la mise en politique de la recherche littorale à partir de plusieurs objets : le système législatif, la dynamique territoriale et socio-économique du littoral, la mutation des paradigmes scientifiques, les transformations des modalités de l'action publique. Les acteurs scientifiques (les chercheurs) et les acteurs publics (les décideurs) parlent-ils toujours du même objet ?

La littoralisation est une manière de comprendre la montée en puissance d'approches intégrées, de méthodes de concertation, le renouvellement des postures épistémologiques, avec des outils méthodologiques pour co-construire des dispositifs d'observation.

La littoralisation, terme apparu dans les années 80, désigne de manière basique l'articulation de dynamiques démographiques, des transformations économiques comme l'apparition de zones industrielles portuaires, les aménagements touristiques ou résidentiels. On parle de littoralisation lorsqu'il y a un processus de transformation et de basculement systémique du territoire vers un état nouveau. Le littoral est littoralisé, métropolisé.

Le littoral est un territoire au bord de la mer, et on l'observe dans la société française comme un élément clairement distinct du reste du territoire, dans ses processus d'évolution territoriale et humaine, économique et physique.

Pour donner une capacité explicative au concept de littoralisation, il faut réaliser une lecture descriptive. On observe un changement physique avec du bâti, et un changement fonctionnel d'utilisation du sol avec un renforcement de la différenciation du littoral avec le reste du pays. C'est cette distinction qui fait sens et qui sous-tend un enjeu d'identification et de qualification des processus transformateurs, un enjeu de mesure de la vitesse, des effets, des niveaux de réversibilité ou d'irréversibilité de cette transformation et qui construit un objectif d'action publique : quelle est l'acceptabilité de cette transformation ?

Il est nécessaire de poser des faits pour reconnaître une situation de littoralisation. A toutes les échelles, l'humanisation des côtes s'avère irrépressible, plus ou moins rapide et plus ou moins lisible, notamment en terme démographique (densité humaine, densité de l'urbain, de la sur-urbanisation, voire de sur-littoralisation). Les villes littorales croissent plus rapidement que les villes de l'intérieur, les îles sont sur-littoralisées. On constate un grand nombre de disparités dues à la géographie et des phénomènes marqués par les limites administratives ou politiques.

Une fois réalisée cette étape descriptive, on interprète. Quel est le sens de cette littoralisation ? Est-elle bonne ou mauvaise, trop rapide ou trop lente, irréversible ? Quelles sont les transformations définitives, les basculements sectoriels irréversibles ?

On mesure la littoralisation, on se demande si elle est nocive en fonction de son épaisseur, de sa densité, de sa conformation morphologique. Il est certain que ce n'est pas forcément une question de distance à la côte (il y a la profondeur des estuaires, des unités spatiales de différentes échelles). Par ailleurs, la littoralisation est-elle un stade dans un processus de développement d'un territoire, avec peut-être à terme un peuplement de l'arrière-pays et un phénomène de délittoralisation à suivre avec une phase de développement économique différent ?

Les géographes des années 60 à 80 ont constaté le retournement spatial, le basculement sectoriel. Aujourd'hui, il s'agit de regarder l'évolution dans le temps et ce que cela dit des processus socio-économiques, des processus macro avec la mondialisation ou la croissance des flux maritimes, ou des processus micro avec les phénomènes de production et de capitalisation de la valeur foncière.

La littoralisation est la marque de maux : la concentration des hommes et d'activités, d'enjeux, de politique.

Elle est aussi symbole d'un manque : la fin des oiseaux, des poissons, des espèces et de la biodiversité, de la qualité des milieux... ; l'instrumentalisation du littoral dans un système économique peut être le symptôme d'un mal-développement de l'arrière-pays ; des politiques publiques font parfois défaut, ou ne mettent pas en place une planification, ne permettant pas de développement, d'évolution des classes sociales, d'émergence d'une pensée écologique ou plus équilibrée en terme de modèle de développement ; les problématiques de développement, voire de sur-développement touristique qui illustrent la littoralisation, sont parfois source de monoculture de la plage et du tourisme.

Aujourd'hui, beaucoup d'acteurs réfléchissent à la transformation de modèles de planification volontaristes, fondés sur des zonages fonctionnels (dont la protection avec pour outil le foncier). Autrefois, les objets étaient spatialisés et constituaient des stocks (un port, une marina) et non des flux. Aujourd'hui, la problématique est plus complexe avec une maturité des institutions

« mono objet » (littoral, montagne, patrimoine bâti..) et une politique publique avec le développement des proximités institutionnelles, des légitimités croisées avec une contractualisation.

L'ouverture globale des économies, des sociétés, la poussée métropolitaine, est toujours consultable et ne rend pas l'étude de la littoralisation trop obsolète. Il faut sans doute reprendre et actualiser les travaux et passer d'une lecture pertinente de la vulnérabilité du littoral à une réflexion sur les vulnérabilités de la littoralisation avec un point clef : le littoral étant un espace d'interface, il est nécessaire de laisser fluer les fluides (hommes, animaux, richesses...) tout en construisant des dispositifs de prise de décision et ensuite d'actions publiques qui permettent de répondre aux enjeux statiques, mais aussi aux enjeux fondés sur la mobilité des hommes, des richesses, des idées, des biens... sur le littoral.

L'artificialisation du littoral en quelques chiffres, Sébastien COLAS, Observatoire National de la Mer et du Littoral

Les données à disposition pour les acteurs, les décideurs et le grand public en ciblant sur l'évolution de l'artificialisation de la bande littorale et de l'arrière-pays.

Un nombre à retenir : 2,5.

En comparaison avec la moyenne métropolitaine, les communes littorales soumises à la loi littoral ont : une densité de population 2,5 fois plus forte ; une artificialisation des territoires 2,5 fois plus forte ; une vitesse de disparition des terres agricoles entre 1970 et 2010 2,5 fois plus rapide ; une densité de construction de logements en m² par km² 2,5 fois plus forte ; un nombre de lits touristiques par commune plus de 16 fois plus fort avec plus de 8000 lits en moyenne par commune littorale (si on ajoute le nombre d'habitants, cela représente 15 à 16 millions de personnes potentielles sur 4% du territoire).

Plus on se rapproche de la mer, plus ce constat est marqué. A moins de 10 km des côtes, en métropole, 8 millions d'habitants (1 personne sur 8). A moins de 500 mètres du rivage, la densité de population est 3,5 fois plus forte que la moyenne. Toujours en comparaison avec la moyenne métropolitaine, la part des territoires artificialisés est 5 à 6 fois plus importante (quasi 30%), la part des terres agricoles est 2 fois plus faible et en contrepartie, plus d'espaces ouverts sont présents en bord de mer (moins de forêts, de prairies, d'espaces agricoles) mais plus de landes par exemple et 2,5 fois plus d'espaces protégés (ceux du Conservatoire du littoral, des réserves naturelles, des sites Natura 2000...).

Lorsqu'on compare les communes urbaines littorales avec les communes urbaines métropolitaines (ou les communes rurales de bord de mer et l'ensemble des communes rurales, ou encore les couronnes périurbaines littorales et l'ensemble des couronnes périurbaines), pour la plupart des indicateurs de pression, les pôles urbains littoraux diffèrent relativement peu des pôles urbains de métropole, les pressions sont du même type. Par contre, dès qu'on s'intéresse aux espaces ruraux ou péri-urbains, le caractère littoral est plus marqué par les pressions environnementales avec des densités de population deux fois plus fortes dans l'espace rural littoral et des niveaux d'artificialisation et de construction de logements nettement plus élevés. Lorsqu'on construit 1 m² de logement dans le rural métropolitain, on en construit 3,5 fois plus en bord de mer. On construit plus en moyenne sur le littoral que sur l'ensemble du territoire. En contrepartie, il y a plus de communes de bord de mer (la quasi-totalité) qui disposent de POS ou de PLU que sur l'ensemble du territoire et les espaces protégés sont plus nombreux.

De 2000 à 2006, quelle que soit la distance à la mer, on artificialise plus à moins de 10000 m de la côte. Entre 2006 et 2012, on a artificialisé de manière forte (maison, route, zone industrielle...) à peu près 10 000 hectare à moins de 10 km, soit l'équivalent de 6 à 7 communes moyennes métropolitaines, ou l'équivalent de 4 terrains de foot par jour.

Une analyse très fine a été menée sur la bande des 250 premiers mètres de terrain à partir de la côte, intégrant les niveaux d'artificialisation et de protection forte corrélés à l'évolution de la population et des capacités d'accueil touristique. Il ressort de cette analyse des groupes homogènes de communes, dont un groupe dont la bande n'est pas protégée de manière forte qui présente de nombreux espaces Natura 2000, subit des pressions humaines fortes sur les 10 dernières années, avec des risques d'artificialisation à terme. Un tiers des communes littorales sont concernées notamment certaines façades départementales (Aude, Hérault, Gard) ou certains secteurs (Golfe du Morbihan, marais Atlantique). A contrario, l'ancienne région Aquitaine ne ressort pas car elle possède une importante forêt protégée.

L'Observatoire national de la mer et du littoral a la capacité dans le cadre du service statistique du ministère de la Transition écologique et solidaire d'avoir de très nombreuses données sur ce sujet qu'il met à disposition sur onml.fr. Son objectif est de rendre accessibles ces informations avec différents types de publications, des outils de cartographie. L'Observatoire travaille sur le littoral et la mer, sur des aspects environnement, économiques et sociaux, en métropole et également sur les territoires ultramarins. Il dispose et met à disposition de nombreuses données statistiques sur l'espace terrestre et marin ainsi qu'un outil de cartographie mis en place avec le CEREMA.

Les outils de visualisation et leur mise à disposition pour le public, Thierry SAFFROY, IGN

Base de données du réseau hydrographique français (BD Carthage). Géoportail de l'urbanisme. Présentation d'un projet permettant de visualiser l'évolution de l'occupation des sols.

L'occupation du sol à grande échelle (OCS GE), un référentiel sur la couverture et l'usage des sols, a été conçu pour mesurer la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, dans l'objectif de suivre l'artificialisation des sols. A titre d'exemple, il est très utilisé pour établir les diagnostics du territoire dans les 10 ans qui précèdent l'établissement d'un SCOT, et pour fixer les objectifs de consommation des espaces. Il peut aussi être utilisé pour mesurer la pression anthropique qui pèse autour des cours d'eau. L'atout de ce référentiel réside dans des informations d'usage et de couverture du sol qui permettent toutes deux de mieux suivre certains phénomènes. Avec cet outil, on dispose également d'une échelle d'utilisation des seuils de saisie très fins : 500 m² en zone urbaine, 2500 m² sur les zones naturelles, les bâtiments sont pris en compte à partir de 50 m². L'OCS GE est financé à 50 % entre l'IGN et les acteurs locaux volontaires, raison pour laquelle seulement 25% du territoire de la France est couvert. Mayotte et la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur font partie des derniers partenariats noués. La volonté est de couvrir la France entière. Une étude de faisabilité IGN-CEREMA est en cours afin de mobiliser de nouvelles technologies pour réduire les coûts de production, réduire les délais, des mises à jour plus fréquentes. Les livrables avec les spécifications des données et un processus de production sont prévus pour le second trimestre 2019.

Le Géoportail a douze ans d'existence, il fait l'objet de 120 millions de requêtes et représente 2 To de données livrées chaque jour, et des API (interface de programmation applicative) permettant d'accéder aux cartes, de télécharger des données sur 1500 sites internet utilisateurs. Le Géoportail propose des services d'accès ou de téléchargement de données, recherche d'adresse, géocodage, calcul d'itinéraire, altimétrie... Ce service permet d'accéder à l'OCS GE et la BD TOPO®, modélisation 3D du territoire et de ses infrastructures. Le Géoportail est très riche en informations. Il propose des référentiels géographiques, des cartes dont des cartes anciennes, des photos, des outils 3D avec des classements par thématiques. Début 2020, le Géoportail doit évoluer vers une Geoplateforme, une plateforme géographique ouverte et mutualisée qui pourra être alimentée par les établissements publics en toute indépendance, avec des communautés d'utilisateurs autour de certaines thématiques, animée par l'IGN et favorisant le mode collaboratif et l'actualisation par tous avec une gouvernance ouverte.

Le Géoportail de l'urbanisme correspond à une mesure du Plan d'investissement pour le logement de mars 2013 visant à mettre en place un guichet unique pour tous les documents d'urbanisme, résultat d'un partenariat entre l'IGN et le ministère de la Cohésion des territoires. Le Géoportail de l'urbanisme s'adresse à trois publics différents : les particuliers qui peuvent consulter les servitudes, les règlements d'urbanisme... ; les professionnels de l'urbanisme qui peuvent voir les contraintes pesant sur un projet d'aménagement... ; les autorités compétentes en matière d'urbanisme qui peuvent diffuser leurs documents d'urbanisme, les cartes communales, les PLU... Au final, le texte réglementaire est porté par l'information géographique et donc plus accessible. Les collectivités territoriales diffusent leurs documents d'urbanisme, les gestionnaires de servitudes d'utilité publique (SUP) peuvent pousser en parallèle leurs données (zones réglementaires par le Muséum national d'histoire naturelle ou Direction générale de l'aviation civile par exemple). C'est la troisième version avec une ergonomie simplifiée et des fonctionnalités nouvelles. 5000 documents d'urbanisme, 290 lots de données correspondant au servitudes d'utilité publique (SUP) et 46 SCoT ont été déposés. A terme, l'objectif est de dématérialiser l'ensemble des procédures d'urbanisme avec un outil automatique de contrôle. Le Géoportail de l'urbanisme est un outil prospectif pour suivre l'évolution des sols. On retrouve les différents zonages avec les zones à densifier en priorité, les zones à protéger... Une source d'informations pour suivre l'urbanisation de demain.

L'évolution du foncier agricole sur le littoral, Emmanuel HYEST, président de la FN SAFER

Problématique du foncier agricole, des pressions dont il fait l'objet et du marché foncier. Présentation et vision à l'échelle des départements côtiers.

La protection du foncier agricole est la mission prioritaire des SAFER. Elle est vraiment mise en valeur aujourd'hui car elle apparaît indispensable. L'action des SAFER a été renforcée très fortement dans le cadre de la loi d'Avenir pour l'agriculture et les SAFER peuvent intervenir maintenant sur des terres qui ont une vocation agricole, qui peuvent potentiellement retourner à l'agriculture. Cela permet une intervention beaucoup plus large et une meilleure protection du foncier.

Les SAFER ont une très forte capacité d'observation du territoire et une vision quasi-exhaustive des ventes de foncier sur le territoire. La protection du foncier agricole est un enjeu pour l'autonomie alimentaire du pays, pour le paysage sur la frange littorale. C'est souvent par l'agriculture qu'on protège la frange littorale. Car une activité économique permet de justifier plus facilement une protection. Protéger pour protéger peut atteindre une limite. Les SAFER travaillent beaucoup avec le Conservatoire du littoral, particulièrement en Normandie où le Conservatoire ne s'est pas doté de son droit de préemption et l'a pour partie délégué à la SAFER et celle-ci attribue beaucoup d'espaces au Conservatoire parce qu'il y a un vrai partenariat. La solution à cette protection est l'installation, avec un cahier des charges particulier, d'agriculteurs sur des territoires qui peuvent bénéficier d'une occupation agricole.

On consomme 50 000 hectares de terres agricoles chaque année. Si on se projette en 2050, on en consommerait encore 1,7 millions d'hectares supplémentaires, soit 6% de la Surface agricole utile (SAU), 8% du potentiel agricole. C'est alarmant car lorsque l'activité économique redémarre, la consommation du foncier redémarre. Malgré les lois, les réglementations et les volontés de faire, c'est l'activité économique qui est responsable de cette consommation excessive.

Lutter contre l'artificialisation est du ressort des collectivités locales en matière d'urbanisme. La volonté est de plus en plus présente aujourd'hui mais encore insuffisante. En milieu rural, plus le foncier est disponible, plus on le consomme. C'est une question de décision politique et pas seulement de modification de zonages locaux. Car lorsqu'on protège un endroit, on délocalise la consommation. Les SAFER sont aujourd'hui favorables à ce que l'ensemble du territoire agricole soit protégé dans sa globalité. Les SCoT et les PLUi sont deux outils majeurs de préservation du foncier agricole.

Si on regarde le marché de l'urbanisation par rapport à la surface agricole, la consommation de terres sur le territoire littoral est deux fois plus importante que sur le territoire national avec des différences significatives : l'urbanisation représente 0,65 % du marché en Méditerranée, 0,09 % sur le territoire national, 0,15% en zone littorale. Ces données sont disponibles à l'échelle du canton (pas à l'échelle de la commune pour des questions de confidentialité). Il y a par ailleurs une très forte pression sur les territoires ultramarins, avec les terrains à bâtir parmi les plus chers, alors que les terrains agricoles sont d'autant plus importants pour une production locale et contrainte. La protection du foncier agricole est en même temps, par l'intérêt paysager qu'il propose notamment sur le littoral, une garantie du développement du tourisme en France, activité économique majeure.

Il faut être vigilant. Quand on protège le littoral, avec la loi Littoral, on peut reporter la pression sur les zones arrière, parfois jusqu'à 10 km, avec des conséquences fortes, notamment pour l'agriculture. Parfois certains agriculteurs ne peuvent plus construire de bâtiments d'élevage ni même habiter. L'activité agricole doit pouvoir continuer se développer, ne pas être récréative. Il faut penser à préserver le patrimoine bâti, voire à en financer les coûts. C'est le gage d'une vitalité de ces territoires littoraux.

Aujourd'hui, des bâtiments qui ont eu une vocation agricole et qui n'ont pas été utilisés pour l'agriculture pendant 5 ans ne sont plus du ressort de la SAFER. Il y a aussi le cas de la conchyliculture, qui souhaite un volet particulier dans la future loi foncière. Par exemple, un hangar qui sert à faire le triage des huitres, les pieds dans l'eau, a une valeur économique agricole. S'il est abandonné pendant 5 ans, sa valeur peut être multipliée par 5, voire par 10 en excluant l'activité agricole. Il n'y a pas de solution aujourd'hui mais c'est un enjeu auquel il faut réfléchir pour empêcher cette spéculation qui pourrait avoir de graves conséquences.

Quand on sait qu'il est possible de transformer l'usage d'un terrain, on peut attendre longtemps, le laisser en friche. Car une friche est moins défendable qu'une terre cultivée.

Les SAFER interviennent sur la reconquête des friches, souvent dans des zones littorales, notamment dans les territoires ultramarins et le sud. Les friches présentent aussi un vrai risque, notamment dans le sud de la France métropolitaine, pour les incendies.

Ces 10 dernières années, les SAFER ont rétrocédé beaucoup de terrain au Conservatoire du littoral, notamment en Normandie avec le plus grand nombre de terrains (marais Vernier avec un petit parcellaire) et en PACA avec les plus grandes surfaces. C'est un bel exemple de partenariat qui montre que protection de l'environnement, protection du littoral et activité humaine par l'agriculture ont un sens. Il y a aussi une relance de la dynamique Outre-mer. Les SAFER souhaitent donc pouvoir être un partenaire très actif de lutte contre l'artificialisation.

LES OUTILS D'INTERVENTION DU CONSERVATOIRE ET DE SES PARTENAIRES

Guillemette ROLLAND, DAFSI

La stratégie d'intervention à 2050 et les critères pour l'action foncière. Exemple de l'évolution de l'intervention du Conservatoire et de l'urbanisation.

Le Conservatoire du littoral a 40 ans. Il a depuis toujours cette volonté de concertation, avec les communes, les acteurs locaux. Après 20 ans d'existence, il lui a fallu formaliser ses zones d'intervention. Ainsi a été créée une cartographie consolidant l'inventaire foncier, parcelle après parcelle achetée. Cet atlas a été largement diffusé et utilisé, autant par les services de l'Etat, que par certains acteurs. On avait d'ores et déjà à l'époque un référentiel de l'urbanisation et une visibilité des interventions nécessaires. On se contentait de faire apparaître sur les cartes les périmètres dits autorisés par le Conseil d'administration et les acquisitions opérées ainsi que les terrains gérés par l'Office national des forêts. 10 ans après, on passe d'une cartographie papier au système d'information géographique informatisé (SIG). L'inventaire parcellaire est devenu une base de données de propriétaires, les référentiels de 2005 ont permis de bâtir une stratégie jusqu'à 2050 sur la base d'inventaires numérisés. En 2005, on a commencé à faire apparaître sur la cartographie les ambitions du Conservatoire avec en plus des périmètres autorisés et des acquisitions opérées, les perspectives prioritaires d'intervention, éventuellement à long terme. L'idée était de faire preuve de transparence : identifier sur image ce que le Conservatoire faisait sur le terrain et avait l'intention de faire.

En 2015, on atteint un niveau de technicité mais aussi d'interrogation sur les capacités d'intervention de l'établissement. On utilise les mêmes outils mais avec à disposition les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), certains cartographiés, qui nous ont permis de faire de l'intégration de données. Cela a permis de définir une stratégie plus précise que celle élaborée en 2005, de créer des cartes de sensibilité, de vulnérabilité, de menaces et de pressions, de mieux caler l'action du Conservatoire du littoral et de se donner pour la première fois un objectif surfacique à 2050.

Dernier niveau de modernisation des outils : de ces bases de données de propriétaires, de ces systèmes d'information géographique utiles et utilisés par les seuls « sigistes » et les cartographes, on passe à un outil qui se démocratise au sein de l'établissement, à disposition de chacun. Chacun des agents qui travaillent sur le terrain peut créer sa carte. Il est important de disposer de ces données dans l'esprit de partage qui a toujours été propre au Conservatoire. Cela n'empêche pas d'arpenter le territoire, d'utiliser les images, les évolutions paysagères, des visualisations et des infographies notamment dans le programme Adapto, tout en renforçant et modernisant les outils de concertation sur la base de l'approche paysagère.

Dans le cadre d'un programme des baies prioritaires en Bretagne, où le Conservatoire du littoral intervient dans les franges côtières, notamment les baies à algues vertes, on met en évidence dans les espaces remarquables de la loi Littoral, des activités agricoles, mais aussi des petites réserves foncières où il peut y avoir une activité agricole, une friche ou un terrain vague...

Grâce à ces outils, il est possible de qualifier et quantifier les pressions encore plus fortes qu'on voit très souvent par le paysage et ainsi de mieux définir les enjeux et les perspectives d'intervention du Conservatoire du littoral à l'échelle micro comme macro.

Matthieu DELABIE, délégué de rivages Languedoc-Roussillon

Etude de consommation du foncier littoral en Occitanie illustrant la saturation prévisible de l'espace à moyen terme et rôle du Conservatoire.

Sur le littoral d'Occitanie, il y a environ 100 000 hectares d'espaces naturels d'intérêt patrimonial fort qui mériteraient une protection. Le Conservatoire peut théoriquement intervenir sur 46 000 hectares. La stratégie d'intervention foncière de 2015 vers 2050 laisse apparaître un objectif de maîtrise foncière publique du Conservatoire du littoral sur environ 25 000 - 30 000 hectares. 30 % de ce qui a été identifié dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) correspond à des cibles du Conservatoire du littoral. A partir de ces éléments, il a été possible de communiquer sur les objectifs en terme de démarchage, de suivi des grands domaines qui constituent des entités de biodiversité et de paysages qu'il convient de faire entrer dans le patrimoine du Conservatoire. Néanmoins, le territoire est en tension, avec l'une des plus fortes croissances démographiques métropolitaines (plus de 50 000 nouveaux arrivants par an dans la région Occitanie), et la capacité d'intervention du Conservatoire dépend des capacités de développement des communes littorales. Nous avons souhaité vérifier les capacités d'urbanisation de ces communes pour appréhender plus finement les futurs lieux de tension.

Le travail effectué met en avant les capacités de partage des données. Ont été récupérées auprès de l'ensemble des directions départementales des territoires (DDT) toutes les couches SIG (système d'information géographique) des documents

d'urbanisme des communes. Les systèmes communiquent entre eux. A l'aide de ces données, on a cherché à identifier les zones à urbaniser, les potentiels d'urbanisation disponibles, des réserves foncières disponibles sur l'ensemble des communes. Cela représente 53 communes littorales et 3 mois de travail pour une personne au sein de la délégation de rivages.

Premier constat : il reste environ 9 ans de réserve foncière, tout cela est inscrit dans les documents d'urbanisme. C'est un délai court. La prochaine génération de documents d'urbanisme fera l'objet de négociations tendues et de sujets de pression. La partie des espaces consacrés et identifiés comme des espaces à risques, notamment risque inondation, représente 700 hectares. Ne sont pris que les plans de prévention du risque inondation (PPRI) opposables aux documents d'urbanisme. On peut estimer que ce chiffre est inférieur à la réalité. Il reste donc 9 ans d'urbanisation possible.

Cela a été cartographié à l'échelle du territoire pour identifier les communes déjà saturées en terme d'aménagement : La Grande-Motte, le territoire de Sète, le territoire d'Adge, le Narbonnais... Par exemple, les communes du Gard (Aigues-Mortes, Le Grau-du-Roi), ont déjà consommé 100 % de la surface urbanisable disponible au travers des documents d'urbanisme. On voit alors apparaître une recomposition spatiale. Des espaces dédiés aux campings deviennent des lieux de construction de résidences. On déconstruit à un rythme accéléré comme à La Grande Motte avec un projet de densification urbaine autour du port. Pour le Conservatoire du littoral, il est essentiel d'identifier les espaces en zones remarquables qui sont en dehors des zones inondables, qui vont faire l'objet de confrontations très fortes, et d'accélérer le processus d'acquisition foncière.

Sur d'autres communes, il reste encore des espaces moins protégés, notamment les espaces agricoles, et les études récentes menées sur le territoire et produites par la DDT montrent qu'on consomme à une vitesse très rapide. 40 ans, c'est le temps qui a été nécessaire au Conservatoire pour protéger 15 000 hectares dans la région. En 30 ans, dans le département de l'Hérault, 17 000 hectares de terres agricoles ont été consommés et l'équivalent de 52 places de stationnement y est artificialisé toutes les heures.

Ces travaux ont été présentés à la demande du préfet de région à l'ensemble des acteurs de l'Etat dans le cadre du projet Littoral 21, programme de prospective sur le littoral du Languedoc-Roussillon. L'étude devrait être reprise dans ce même programme par la DREAL, enrichie par le BRGM pour une vraie lecture des risques. Le constat qui est fait sur le territoire est celui d'un espace urbanisé qui répond à la double problématique de faire vivre des habitants permanents et d'accueillir un nombre considérable de touristes au cours de la saison touristique. Il y a un facteur 10 entre les 2 populations. Par exemple, Le Grau-du-Roi passe de 8 000 à 100 000 habitants en fonction de la saison. Cela se traduit par : une occupation de l'espace constructible en majorité dédiée à l'industrie balnéaire, axe de développement du territoire ; un taux de résidences secondaires très présent sur le littoral (520 000 résidences secondaires à l'échelle de la région, 350 000 sur le littoral) ; 190 000 logements vacants sur le littoral.

Pour répondre à la problématique des risques, par la déconstruction en zone inondable par exemple, il y a un véritable tri à réaliser quant à l'occupation des sols. On ne manque pas forcément d'espace, on a peut-être consommé ou consacré de l'espace à une cible qui n'est plus celle d'aujourd'hui. Il faut certainement reconsidérer les objectifs d'usages, revoir le logiciel d'aménagement.

Pastèle SOLEILLE, sous-directrice- DGALN/DHUP/QV

Les travaux des services de l'Etat sur le territoire et perspectives 2019-2020,

L'objectif général du Zéro artificialisation nette est dans la feuille de route du gouvernement, inscrit dans le Plan Biodiversité. Cet objectif est à concilier avec d'autres enjeux de politique publique, notamment l'accroissement de l'offre de logements à un prix abordable, dans des quartiers agréables à vivre. Cet enjeu de conciliation concerne l'ensemble du territoire, du fait de la démographie française. C'est encore plus vrai sur le littoral qui est particulièrement attractif. 4 millions de personnes y sont attendues à horizon 2040. C'est aussi un territoire avec des espaces sensibles et une densité d'urbanisation plus importante. Sans oublier l'évolution du trait de côte.

La difficulté et la complexité sont à décorrélérer des outils et de la volonté politique. Si on prend le cas de l'Occitanie, la région inscrit l'objectif de zéro artificialisation nette dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La technique est maîtrisée, les outils réglementaires existent. Les problèmes sont principalement financiers, politiques voire culturels.

Les chiffres mettent aussi parfois en évidence une certaine décorrélation entre la démographie et l'artificialisation. Certains territoires accueillent énormément de développement de population, de développement d'emploi, mais sont assez sobres en consommation d'espace. D'autres à l'inverse sont dans des logiques de croissance très consommatrices. Tous les modèles existent. L'enjeu est de généraliser les pratiques des territoires qui ont su trouver cette sobriété. Cela nécessite aussi de l'ingénierie pour décliner ces modèles dans des pratiques opérationnelles.

Sur un plan sociologique, quand on observe les mécanismes à l'œuvre derrière l'étalement urbain, on trouve tous les cas de figure : des schémas urbains avec une population riche en centre-ville et une population plus pauvre à l'extérieur parce que le

foncier et moins cher ou l'inverse. Cette complexité laisse à penser que pour travailler sur la question du Zéro artificialisation nette, il faut une certaine humilité et partir du territoire.

Il y a aussi la question de la gouvernance. Les documents d'urbanisme inscrivent des objectifs de réduction de consommation d'espace. Dans les zones en tension, cette démarche est perçue comme une obligation et pas une nécessité. Dans les zones où la tension est plus faible, cela est perçu comme une projection de problématiques urbaines dans le secteur rural. Globalement, l'importance de cette question n'est pas intégrée par les acteurs. Il y a donc un enjeu à travailler sur la sensibilisation, non pas vers les élus, mais vers la population car c'est une politique difficilement appropriable. Il y a des exemples intéressants. Toulouse, avec l'association Toulouse 2030, effectue sur la place du Forum un travail de sensibilisation avec une exposition sur l'artificialisation, pour toucher la population et faire un travail prospectif avec elle sur l'évolution du territoire dans les prochaines années.

Il y a aussi la gouvernance entre élus avec le travail réalisé autour du schéma de cohérence territoriale (SCoT), des Plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Penser littoral avec ce qui n'est pas littoral pousse à la réflexion inter-communale. A cette échelle, il est possible de mutualiser les ressources, la réflexion. Cela fait partie des outils disponibles.

En terme de planification, il y a des exemples intéressants. Montpellier a ainsi inversé son regard dans le cadre du SCOT. Au lieu de construire le projet de manière classique (à partir de ce qui est déjà urbanisé, des évolutions attendues, des zones vers lesquelles va évoluer l'urbanisation...), la construction est partie du repérage et de la préservation des espaces vides qui ont de la valeur, parce qu'ils sont productifs, esthétiques... Les plans de paysages permettent aussi de travailler de cette manière.

La stratégie foncière est peu développée, alors qu'elle est importante et indispensable à deux égards : elle permet d'être économe en consommation de ressources et elle permet de maîtriser les prix. C'est un vrai levier pour pouvoir agir sur ces aspects. Par exemple, Bordeaux métropole anticipe les espaces mutables, et non les friches, pour diriger l'urbanisation vers ces espaces, avec une conférence permanente du foncier qui rassemble tous les acteurs. Les établissements publics fonciers d'Etat et locaux, qui couvrent 70 % des communes, sont bien présents sur le littoral et peuvent appuyer les collectivités dans leurs stratégies foncières. Ce sont aussi des acteurs opérationnels qui interviennent en portage foncier et permettent à la plupart des opérations réalisées avec leur appui de se faire en recyclage urbain.

A une autre échelle, la ville de Paris envisage de retravailler l'asphalte de ses cours d'écoles pour pouvoir réduire les îlots de chaleur. 80 hectares sont concernés. Cette action permet de la renaturation, donc de la désartificialisation. Toutes ces petites actions participent au solde de l'objectif recherché de zéro artificialisation nette. Ce type d'actions modestes peut certainement être imaginé dans de nombreux cas de figure sur l'ensemble du territoire.

Les territoires agricoles sont les plus consommés. Des questions de développement agricole se posent. La déprise agricole est présente à certains endroits, des systèmes de polyculture-élevage sont déstabilisés, cela induit un rapport de force défavorable au maintien du foncier agricole. Il est nécessaire alors pour les territoires d'investir dans le développement agricole, de mettre en place de stratégies agricoles pour pouvoir résister. Ces stratégies pourront être portées politiquement. Grande-Synthe, par exemple, a fait un travail remarquable pour renouer avec son passé maraîcher et a développé un programme de « ville agricole ». Des espaces ont été réinvestis pour une agriculture vivrière, pour répondre en partie au besoin nutritionnel de la population. Une réserve naturelle de 172 hectares a aussi été créée dans la ville. C'est un bel exemple de renaturation avec un développement urbain.

La complexité des attentes, des acteurs concernés, des outils comme le Code de l'urbanisme, nécessite de l'ingénierie. Certains territoires, face aux enjeux auxquels ils sont confrontés, manquent d'ingénierie. Les services de l'Etat accompagnent certaines actions en ingénierie. La région des Pays-de-la-Loire a développé de nombreux indicateurs pour les collectivités, pour les renseigner sur l'artificialisation, faire un travail prospectif pour les aider à la prise de décision.

Des outils fiscaux aux mains des collectivités, permettant de faire de la sectorisation, peuvent être institués ou pas.

La qualité des projets est aussi primordiale. La démarche des éco quartiers, label exemplaire avec 75 % de recyclage foncier, sera peut-être généralisée et deviendra la façon de faire de l'urbanisme. Les systèmes constructifs doivent répondre aux attentes de la population. Les espaces modulables, les espaces de terrasse permettent de mieux accepter la densité. C'est aussi une question de culture et de modèle économique sur laquelle il est nécessaire de travailler. Il faut comprendre les points de blocage, les raisons du manque d'opération d'urbanisme répondant au besoin de qualité de vie dans les espaces denses.

Le plan biodiversité propose une forme de renouvellement du regard. Les politiques de lutte contre l'étalement urbain sont assez anciennes, avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui date de 2000. Des actions apparaissent sur le terrain mais il est nécessaire de changer d'échelle pour amplifier l'impact. Cela implique de traiter la complexité. Les objectifs réglementaires ne suffiront pas. Le plan biodiversité prévoit un dispositif à 2 temps avec des éléments concrets opérationnels maintenant et des temps de concertation à six mois pour réfléchir collectivement à des sujets complexes et aboutir à des actions détaillées.

De manière concrète, la loi Elan sur l'urbanisme commercial propose des mesures pour mieux encadrer l'aménagement commercial, pour inciter au démantèlement, au réemploi de friches, mettre des éléments d'analyse d'impact, généraliser la planification, faciliter l'aménagement de bureaux en logements, les grandes opérations d'urbanisme permettent de densifier

des hameaux littoraux... Une circulaire vers les préfets est en cours de préparation pour accompagner les collectivités, le réseau des aménageurs se saisit de ces sujets.

De manière plus prospective, il sera nécessaire de disposer d'un baromètre fiable sur l'artificialisation, de rassembler et croiser toutes les données existantes. Il faut réfléchir à de nouveaux modèles économiques car les modèles actuels sont construits sur la croissance, croissance démographique, des surfaces urbanisées... Par exemple, la taxe d'aménagement dépend de la création de surfaces taxables et non de réemploi. Cela peut inciter certaines collectivités à l'extension pour des questions budgétaires.

Il apparaît donc important de travailler sur la question du solde, de zéro artificialisation nette, pour passer d'une logique quantitative à une logique qualitative traitant aussi du cadre de vie. Travailler sur la renaturation est intéressant, en changeant d'échelle et de modèle économique associé.

TABLE RONDE

Frédérique TUFFNEL, députée de Charente-Maritime, rapporteure du suivi de la loi Biodiversité à l'Assemblée nationale et co-rapporteure de la mission Zones humides

Le Zéro artificialisation nette, un objectif stratégique du plan Biodiversité. Mise en avant du travail en cours au titre de la mission confiée par le premier ministre sur les zones humides.

L'étalement urbain est présenté comme résultant de contraintes démographiques et extérieures. On doit faire face également à l'usage du foncier tertiaire, dans certaines villes et aussi au niveau du littoral et à la surproduction de biens immobiliers souvent hors marché, des centres commerciaux, des hôtels, des bureaux avec une forte vacance liée à un marché sous tension. Les enjeux écologiques de cette urbanisation, de cette artificialisation sont multiples.

Les questions de biodiversité, le danger de destockage du carbone face aux changements climatiques et la perte de rôle régulateur face à l'effet de serre sont primordiaux. Des tourbières ou des prairies par exemple sont parfois utilisées, retournées alors que ces milieux stockent beaucoup de carbone. Des sols deviennent très imperméables et perdent leur capacité à fixer le carbone. Les zones de rétention d'eau au moment des crues sont nécessaires, doivent jouer le rôle de zones tampon et permettre à l'eau de circuler au sein d'une urbanisation constante sur le littoral. La question de la submersion marine est aussi un sujet. Des crues et des inondations sont annoncées chaque semaine, et l'artificialisation des sols en est la cause.

Il existe des exemples intéressants pour atténuer les crues, dans les basses vallées angevines par exemple, des zones tampon sont mises en place qui permettent d'inonder certaines prairies qui jouent un rôle d'absorption et évitent les crues de la Loire sur la ville d'Angers. Cette notion de zone tampon est intéressante à intégrer dans les projections d'urbanisation à caractère écologique.

La densification du littoral et son artificialisation liés aux infrastructures (routes, parcs de stationnement...) qui touchent un territoire fragile déjà exposé aux risques d'inondations malgré les documents d'urbanisme. Tous les maux ne sont pas dus aux changements climatiques. L'urbanisation constante, la perte de terres agricoles protectrices de l'environnement sont aussi responsables.

Il faut donc faire des choix d'urbanisation respectueux de l'environnement, en tenant compte des risques d'inondation et de submersion marine. Le rôle des maîtres d'ouvrage est essentiel. Les auditions sur la mise en œuvre de la loi Biodiversité ont mis en évidence le manque d'anticipation de la séquence Eviter, Réduire, Compenser (séquence ERC). Il convient d'éviter de construire là où on détruit de la biodiversité, à défaut réduire l'impact, et compenser si on ne peut éviter ces 2 étapes. Or, dans de nombreux dossiers, la compensation est souvent envisagée directement avec des coûts sous-estimés. Une formation des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'étude paraît nécessaire pour mieux anticiper, dans les bilans d'opérations, les questions de compensation et de coûts à prévoir ainsi que l'impact sur les enjeux écologiques.

Il faut parler aussi des bienfaits des écosystèmes. Les milieux humides par exemple sont des éponges, atténuent les inondations, permettent le maintien d'activités agricoles (élevage, maraichage), favorisent le tourisme... Il n'y a que des bienfaits à maintenir ces zones humides qui ont pourtant mauvaise réputation. Les Agences de l'eau travaillent sur ces sujets. Le Conservatoire du littoral, par son action de préservation foncière, a un rôle essentiel. Mais il faut aussi renforcer la prise en compte des zones humides par des politiques publiques de gestion dans des zones urbanisées. Les trames vertes et bleues sont parfois mal prises en compte dans les documents de planification pour favoriser la biodiversité, devenir un écosystème, atténuer les inondations...

Il faut aussi s'interroger sur les nouveaux usages de planification urbaine, la consommation d'espaces naturels trop rapide dans des zones où la population décroît ou stagne C'est souvent le cas de petits villages en dehors de la côte, qui font des lotissements qui n'ont pas besoin d'être créés, consommateurs d'espace agricole et générateurs d'infrastructures imperméables.

Trois objectifs du plan Biodiversité sont essentiels concernant l'artificialisation :

- étendre les obligations de perméabilisation des parkings, avec des matériaux qui existent aujourd'hui ;
- moderniser le cadre réglementaire et la gouvernance relatifs à l'aménagement commercial en donnant aux Préfets la possibilité de suspendre des projets d'aménagement susceptibles de compromettre des opérations de revitalisation des centres-villes ;
- inscrire dans les documents d'urbanisme les moyens d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette. La trajectoire est progressive et peut tenir compte des particularités des collectivités locales.

Deux mesures récentes ont été prises dans le cadre de la loi ELAN : le recentrage du prêt à taux zéro en faveur de la construction neuve sur les zones tendues ; le lancement du programme « Action cœur de ville » lancé par le gouvernement qui vise à la revitalisation de 222 centres-villes. Il s'agit bien de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et aussi d'améliorer la mise en œuvre de la séquence Éviter, Réduire, Compenser dans le développement des territoires.

La mobilisation de l'outil fiscal est globalement un échec par rapport à cet objectif. Il existe 29 taxes qui portent sur l'artificialisation. Elles n'ont pas empêché son développement. Le foncier bâti et les terrains constructibles l'emportent sur le foncier non bâti avec pour conséquences des changements de situation et de destination de terres pour éviter un statut fiscal peu avantageux. Il existe aussi des exonérations des taxes d'aménagement sur le foncier bâti ou non bâti qui bénéficient à l'artificialisation d'origine publique. Il est nécessaire et pertinent de réfléchir à la mise en œuvre d'un outil fiscal incitant à la réhabilitation des sols déjà artificialisés et à la renaturation. A l'Assemblée nationale, un groupe de travail va réfléchir sur le foncier agricole et le recyclage urbain dans les documents d'urbanisme.

Corinne CASANOVA vice-présidente de l'Assemblée des Communautés de France ADCF, adjointe au maire d'Aix-les-Bains, vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget

Comment les intercommunalités s'emparent de ce sujet dans un contexte de montée en puissance des PLUi et des SCoT ainsi que de prise en considération de la problématique des risques à cette échelle (GEMAPI).

La loi littoral s'applique sur le lac du Bourget (ainsi que la loi Montagne) et son statut « totémique » ne la sert pas toujours. Par exemple, la commune de Saint-Germain-la-Chambotte est limitrophe du lac du Bourget par une falaise. Il n'y a pas d'urbanisation proche du lac. L'urbanisation porte sur l'autre versant. Or, la commune est couverte entièrement par la loi littoral. Cela n'a aucun sens. Il faudrait intégrer la notion de « covisibilité ». Un peu plus loin, la commune de La Motte-Servolex n'est pas soumise à la loi littoral car elle ne touche pas le lac. Or elle abrite un bâtiment dont l'esthétique est discutable et se voit de très loin. D'où cette notion de covisibilité. Ce sont des éléments comme celui-là qui expliquent la difficulté de comprendre les règles sur un territoire.

Dans le cadre de la révision d'un SCoT, on se rend compte que sur la période passée, avec des règles et des zonages stricts, on a beaucoup d'espaces protégés. On fait une projection démographique sur la base des PLUi du territoire : 100 000 habitants de plus en 2040, soit 40 % de population en plus. Comment peut-on imaginer un objectif de zéro artificialisation nette à court ou moyen termes ? Parmi les propositions, protéger l'intégralité du foncier agricole n'est pas une idée acceptée localement. Mettre tout au même niveau implique que rien n'a de valeur. La Chambre d'agriculture ne peut fournir une valeur agronomique. Un terrain plat dans une zone fertile a la même valeur agronomique qu'un espace interstitiel entre deux lotissements, coupé par une route. Les élus ne peuvent pas le comprendre. Il y a un travail d'hybridation et d'échange à réaliser pour travailler sur ce qui a une vraie valeur.

346 Plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont en cours. Beaucoup ne sont pas encore opposables car cela nécessite du temps. Il y a aussi 469 SCoT en cours sur le territoire : 1 commune sur 2, 2 habitants sur 3, 40 % de la superficie sont couverts. Ce sont des outils extraordinaires car ce sont des outils de dialogue entre les acteurs. Ce dialogue est essentiel car il est nécessaire de se comprendre sur les différents usages. L'échelle de l'intercommunalité est celle à laquelle on parle d'habitat, d'économie, de tourisme, de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), des déplacements, tous les sujets qui ont un lien et qui relient les bassins. On parle de plus en plus d'agriculture, de forêt. Sur ce territoire, la première zone agricole protégée de France a été créée.

Ne pas artificialiser est une conviction intellectuellement partagée. On voit tous la perte de la biodiversité, l'extinction des espèces, les externalités de la végétation, la multiplication des crues, la volonté de circuits courts et de cadre de vie préservée. Cela nous rend schizophrène car si on n'étale pas l'urbanisation, on élève l'habitat, on densifie avec toutes les contradictions qu'on peut rencontrer.

Il est nécessaire dans tous les cas de sensibiliser la population, l'envie est là, mais lorsqu'il faut passer à l'action, cela devient compliqué. C'est du ressort des pouvoirs et collectivités publiques, des ONG, des acteurs...

Christine LAIR, déléguée générale de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL)



Le point de vue de l'ANEL sur cet enjeu d'avenir pour les communes littorales.

L'Association nationale des élus du littoral a commencé à s'intéresser au sujet de l'artificialisation par le prisme des risques naturels, tempêtes ou inondations. La tempête Xynthia a été une étape terrible et a généré une prise de conscience des élus. Tous cherchent à diminuer l'artificialisation mais s'interrogent sur la façon de faire. Il y a une grande diversité de territoires, d'acteurs et cela nécessite de la transversalité. A La Réunion par exemple, un immense travail a été réalisé pour le recul des parkings en bord de plage, grâce à beaucoup de pédagogie. Les initiatives sont nombreuses, dispersées mais convergent vers cet objectif de lutte contre l'artificialisation.

Comment fait-on ? Est-ce qu'un élu peut prendre la décision d'arrêter de construire, d'arrêter d'accueillir sur son territoire ? La densification peut être une solution pour lutter contre l'artificialisation mais avec beaucoup de conditions et de contrôle cependant. Le littoral est source de multiples pressions, de nouvelles activités comme les énergies marines renouvelables. Des friches industrielles ont-elles vocation à accueillir les entreprises impliquées dans ces développements ? Ou être renaturées pour redevenir des zones humides ? Le sujet est complexe. Le développement économique, le tropisme vers le littoral, les activités touristiques sont des attentes. Mais la beauté de la nature, la notion du « vide » sont des facteurs attractifs également. La solution est peut-être de réfléchir autour de cette notion de « vide ».

Idées principales exprimées lors du débat

- Les enjeux écologiques de l'urbanisation et de l'artificialisation sont multiples : biodiversité, stockage du carbone, gestion des risques de crue ou de submersion. Par ailleurs, les services rendus par les écosystèmes sont à prendre en compte dans les politiques publiques de gestion dans les zones urbanisées. Des exemples de gestion ou de mode d'urbanisation respectueux existent et peuvent servir de modèle.
- Le littoral est source de multiples pressions, de nouvelles activités. Les choix d'actions pour un élu sont variés et complexes : développement économique et touristique, densification, renaturation...
- Le plan biodiversité, la loi ELAN affichent des objectifs et mesures visant à favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et aussi d'améliorer la mise en œuvre de la séquence Eviter, Réduire, Compenser (qui ne doit pas se résumer à Compenser) dans le développement des territoires, pour une meilleure anticipation et plus de maîtrise des coûts.
- Il apparaît nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre d'outils fiscaux incitant à la réhabilitation des sols déjà artificialisés, à la renaturation, au maintien de l'activité agricole. La diversité de territoires et des acteurs est importante et nécessite une approche transversale.
- Ne pas artificialiser est une conviction partagée. Mais les règles d'urbanisation liées à la loi littoral ne sont pas toujours facilement perceptibles. Il est nécessaire de sensibiliser la population car passer à l'action est parfois compliqué. C'est du ressort de tous les acteurs impliqués : État, collectivités publiques, ONG...
- Une solution est peut-être de réfléchir autour de la notion du « vide », de la beauté de la nature.

CONCLUSION

Odile GAUTHIER, Directrice générale du Conservatoire du littoral

L'artificialisation est un sujet dense dont l'exploration est loin d'être terminée. Le littoral offre des avantages : les élus du littoral paraissent plus sensibilisés à la question de l'artificialisation que sur ceux des autres territoires ; les populations sont toujours en attente d'habitats individuels mais une enquête sur la valeur de non usages montre qu'elles sont plus attachées sur le littoral à une interface terre-mer naturelle, aux paysages... Cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'urbaniser en rétro-littoral. Mais on voit à travers l'exemple de l'Occitanie que le temps est compté. Des questions restent posées: quelle définition de la notion de « net » présent dans l'objectif zéro artificialisation nette ? Cette valeur est-elle la même sur le littoral ? Comment prendre en compte l'agriculture? Le Conservatoire du littoral n'a pas la prétention d'enrichir les outils existants, déjà très nombreux et de plus en plus utilisés, et dont les résultats seront bientôt visibles. L'idée du Conservatoire du littoral est de se projeter un peu plus en avant, de prendre en compte les flux, les mouvements. Le littoral a la chance d'avoir une spécificité, des enjeux très forts. Et face à cet objectif ambitieux, la chance de pouvoir inventer pour demain ou de donner des pistes.

Jean-Jacques FRESKO
jean-jacques.fresko@lagencenature.com
Tél. +33 (0)6 78 24 64 97

Fabien CHENEL
fabien.chenel@lagencenature.com
Tél. +33 (0)6 72 95 25 12

lagencenature.com

