

Synthèse Table 2 – Quel contenu réglementaire pour accompagner les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) du PLU ?



Grand Témoïn : Bénédicte DULUC
Chargée de mission Planification
au GIP Littoral Nouvelle-Aquitaine
www.giplittoral.fr

1

Commune de Capbreton (Landes)

Cette commune est soumise à un double aléa (érosion et submersion) et comporte un certain nombre de similitudes avec Sainte-Maxime (caractère urbain et touristique, présence d'un casino, d'un port, d'un fleuve et d'une route en front de mer).

Elle s'est dotée d'une stratégie locale de gestion du trait de côte et a articulé cet outil de gestion avec son document d'urbanisme (PLU) avec deux outils :

- une OAP dédiée qui intègre les principes de gestion des risques, de désimperméabilisation, de solutions constructives adaptées aux risques ;
- deux périmètres d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) sur un autre secteur sur le front de mer qui présente de forts enjeux. Cet outil gèle pendant 5 ans tout développement afin de laisser le temps à la collectivité d'affiner sa connaissance du risque et de définir un projet d'aménagement adapté celui-ci.

Objectif de la table :

À partir de l'expérience des participants, préciser les principales **caractéristiques (préalable, intérêt, limite, ...)** des outils réglementaires du PLU à mobiliser pour mettre en œuvre un projet de recomposition spatiale du littoral de Sainte-Maxime.

Pièces jointes :

- PPT présentation GIP Nouvelle Aquitaine
- PPT présentation des PLUs de Capbreton et Lacanau

Pour commencer Bénédicte DULUC présente deux exemples

« d'une approche croisée risques/urbanisme à travers l'intégration d'une stratégie de gestion du trait de côte dans les PLU(i) »

Capbreton : un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG)

Dans certaines zones urbaines du PLU, il est institué des servitudes interdisant pour une durée au plus de 5 ans dans l'attente de l'approbation par la commune concernée d'un projet d'aménagement global constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement (article L151-41). Ces secteurs sont identifiés au document graphique 3.2.1. Ainsi, il est fixé par le présent règlement les servitudes :

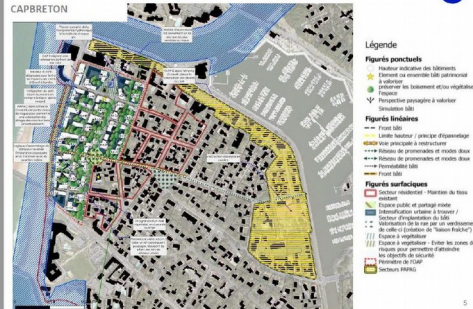
- Les constructions nouvelles d'une superficie supérieure à 10 m² sont interdites (emprise au sol).
- Les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension de constructions existantes sont toutefois autorisés à condition qu'ils ne remettent pas en cause la faisabilité d'un projet d'aménagement global.

Capbreton

2 PAPAG ont été définis à proximité du Port, sur le front de mer urbain. Il s'agit de secteurs stratégiques comportant de multiples enjeux : commerciaux, touristiques, habitat et notamment les risques. Dans l'attente d'une amélioration de la connaissance de l'aléa sur ces secteurs, de ses conséquences, les secteurs de PAPAG apparaissent opportuns. La prise en compte du risque « submersion » doit être abordée « par lots » et non à la parcelle. D'autre part, l'enjeu est également l'amélioration de la connaissance du risque « choc de vagues ».

A travers la réponse à l'appel à manifestations d'intérêt pour aménager le territoire (AMITER), la commune, en lien avec les services de l'Etat pourra préciser les conditions techniques du renouvellement urbain réduisant la vulnérabilité par rapport à l'existant.

Capbreton : une OAP valant règlement



Animateur : Rémy JOSSE
Chargé de mission Métropoles
et Stratégies d'Aménagement
à la DREAL PACA



2

Commune de Lacanau (Gironde)

Soumise au risque érosion elle dispose elle aussi d'une stratégie locale de gestion du trait de côte et se pose ouvertement la question du repli de son front de mer.

En attendant ce repli, le PLU a mis en place sur son secteur le plus vulnérable un zonage qui interdit toute augmentation des enjeux et où seules les constructions réversibles sont autorisées.

PLU de Lacanau : expérimentation d'une zone UBL

Une volonté de croiser gestion du trait de côte et urbanisme par l'expérimentation

Stratégie locale > Action 4.2 « Risque et document d'urbanisme »

Objectif : Définition d'une doctrine locale de prise en compte du risque érosion dans l'aménagement et les documents d'urbanisme

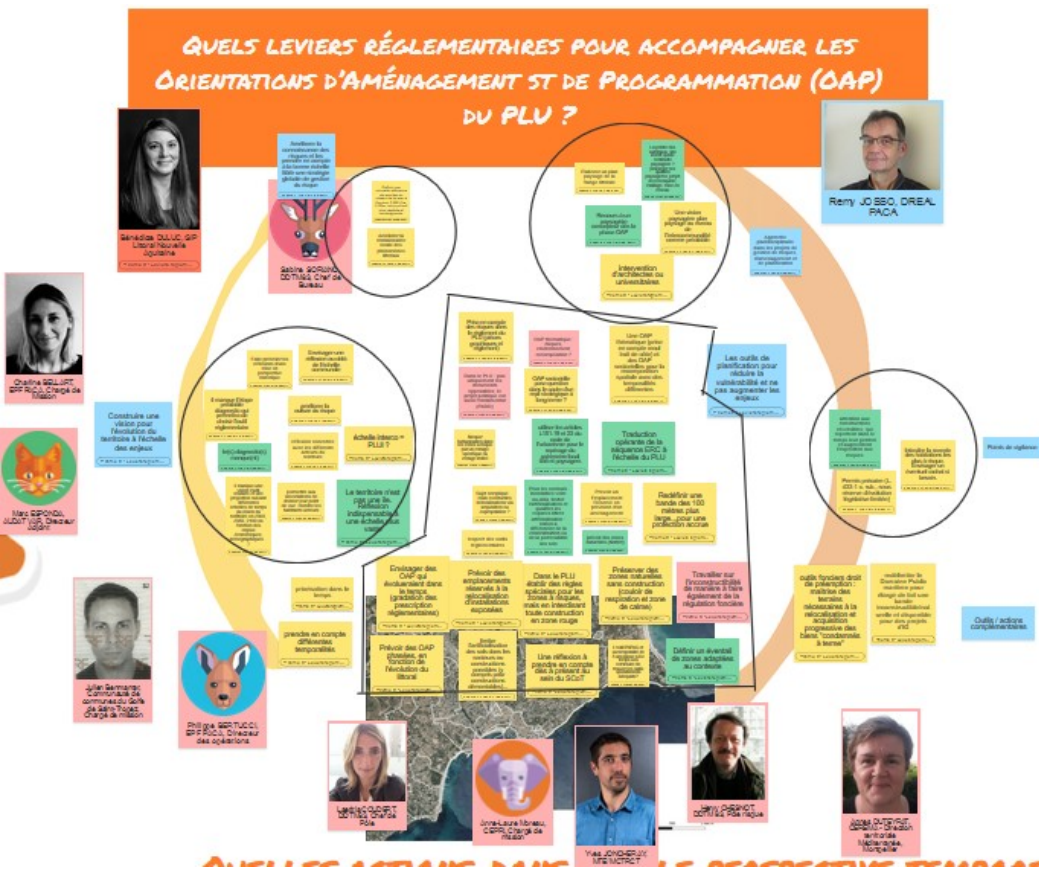
Intégration du risque érosion dans le PLU, zonage en fonction du niveau d'aléa

Recherche de nouvelles formes d'urbanisation plus résilientes (lien avec l'étude Aménagement Durable des Stations)

« Dans l'attente de l'actualisation de l'aléa de référence de cette stratégie locale de gestion de la bande côtière, il s'agit de prescrire sur la base de cette analyse du risque et de ses effets de l'article R.112-2 du Code de l'urbanisme, toute nouvelle urbanisation de la zone de vulnérabilité »



Les échanges de la table 2 ont donné lieu à **56 propositions écrites** que les deux animateurs ont ci-après **synthétisées en 26 propositions regroupées sous 6 chapitres**.



Les différents outils réglementaires du PLU à mobiliser et les conditions de cette mobilisation sont présentés ci-dessous (chapitre 4). Cependant les outils réglementaires devant être au service d'un projet il est indispensable que la mise en place de ces outils soit précédée par 3 actions: construire une vision (chapitre 1), affiner la connaissance des risques (chapitre 2), développer une approche pluridisciplinaire (chapitre 3). Enfin, il conviendra en parallèle de la mobilisation des outils du PLU d'engager d'autres actions (5) et de gérer les temporalités (6).

1 Construire une vision de l'évolution du territoire à différentes échelles en fonction des enjeux du territoire

1-1 Réaliser **préalablement les diagnostics** qui permettront ensuite à la collectivité de définir une stratégie et un projet de territoire et de choisir les outils réglementaires adaptés à sa mise en œuvre.

1-2 La commune de Sainte-Maxime n'est pas une île : la **réflexion** doit être menée (sinon au début en tout cas à terme) à une **échelle plus vaste que celle de la seule commune**. Néanmoins cet élargissement ne doit pas faire perdre de vue que certaines **communes ont des enjeux propres**, tel que dans le cas de Sainte-Maxime la présence de la route en front de mer.

1-3 La réflexion doit être réalisée à **plusieurs échelles géographiques, thématiques et temporelles** : quelle vision du territoire en 2030, 2050, 2100 en matière d'économie, de tourisme, de mobilité... Faire **précéder les réflexions d'une mise en perspective historique**.

1-4 La réflexion doit être **concertée avec les différents acteurs du territoire**. Pour cela il faut permettre aux associations de donner leur point de vue et plus généralement **rendre les habitants acteurs**.

2 Affiner la connaissance des risques, les prendre en compte à la bonne échelle et bâtir une stratégie globale de gestion du risque

2-1 Améliorer la **connaissance des phénomènes naturels littoraux** (érosion, submersion). Ces phénomènes complexes doivent être traités à des échelles adaptées : à l'échelle de l'unité ou de la cellule hydrosédimentaire pour l'érosion, à l'échelle micro locale pour les phénomènes de concomitance submersion/inondation.

2-2 Définir une nouvelle **référence de montée du niveau de la mer à l'horizon 2100** et au-delà en précisant les niveaux théoriques (1m, 1,50m, etc) sans écarter les hypothèses les plus contraignantes.

2-3 Au-delà de la connaissance du risque, et l'amélioration de la culture du risque, il faut **définir une stratégie en matière de risque**. En effet la recomposition spatiale est une réponse possible, mais elle n'est pas la seule, d'autres sont possibles : inaction, surveillance des processus naturels, lutte active souple ou dure. Le choix doit être fait en fonctions des enjeux territoriaux (humains, naturels, économiques, financiers...). Le passage de la connaissance à la stratégie est une étape majeure et délicate du processus.

3 Engager une approche pluridisciplinaire dans les projets de gestion de risques, d'aménagement et de planification

3-1 Intégrer **systématiquement une approche paysagère** et pour cela mobiliser les compétences d'un paysagiste concepteur (à compléter au besoin par celles d'un architecte).

3-2 Élaborer **en parallèle un « plan de paysage »** au niveau de l'intercommunalité, voire un plan de paysage spécifique à la frange littorale.

4 Mobiliser les outils de planification permettant de ne pas augmenter les enjeux et de réduire durablement la vulnérabilité du territoire

4-1 **Afficher la stratégie littorale de la commune dans le PADD** lequel constitue le document politique du PLU. Ne pas se contenter de la traduction dans la partie réglementaire, directement opposable du PLU.

4-2 **Prendre en compte** dans le règlement du PLU (pièces écrites et graphiques) **l'ensemble des risques actuellement connus** mais aussi **anticiper, notamment dans les OAP, leur probable évolution** à plus long terme.

4-3 **Interdire l'urbanisation supplémentaire dans les zones soumises à risque ou évolution du trait de côte** au moyen d'un zonage spécifique ou d'un indice adapté. Sur les espaces ayant encore un caractère naturel appliquer un zonage naturel strict et sur les secteurs urbains un **zonage interdisant toute augmentation de l'exposition**.

4-4 Mettre en place au besoin **sur certains secteurs un zonage n'autorisant que les constructions réversibles** et pour une durée limitée (cf **l'exemple du zonage Ubl Littoral mis en place par la commune de Lacanau**). Ce dispositif est intéressant en ce qu'il permet, notamment pour l'activité économique, de « continuer à vivre » sans compromettre la future étape de transition. Il doit cependant être utilisé avec **précaution** du fait qu'il reporte **dans le temps la gestion de leur démolition et augmente temporairement l'exposition**.

4-5 Mettre en place dans le PLU une **OAP thématique littorale** affichant la stratégie littorale communale à l'échelle de la commune et dans la durée (en précisant la chronologie des étapes successive jusqu'au long terme). Afin de s'adapter aux différentes échelles de temps et d'espace, décliner cette OAP thématique en **OAP sectorielles** sur les secteurs pour lesquels les actions de recomposition peuvent être déjà définies avec suffisamment de précisions.

4-6 Intégrer dans ces OAP un phasage tenant compte des différentes temporalités afin de faire évoluer dans le temps leurs prescriptions. L'objectif est aussi de se donner des marges pour pouvoir s'adapter à l'évolution du littoral.

4-7 Mettre en place dans le PLU sur les secteurs à **forts enjeux et sur lequel le projet n'est pas encore défini, un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), tel que celui mis en place par la commune de Capbreton, qui gèle pendant 5 tout développement afin de laisser le temps à la collectivité d'affiner sa connaissance du risque et de définir un projet d'aménagement adapté**.

4-8 Mettre en place des **Emplacements Réservés** sur les parcelles dont la collectivité ne maîtrise pas le foncier mais que l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) Littorale du PLU aura identifiées comme étant **à reconquérir pour une renaturation ou tout autre usage public** adapté à l'évolution du trait de côte. Ces emplacements réservés peuvent être mobilisés pour la **relocalisation d'installations exposées**.

4-9 Mobiliser les articles du code de l'urbanisme permettant sur le littoral d'**identifier le patrimoine local bâti et paysager**.

4-10 Préserver des **zones naturelles sans construction** (couloir de respiration et zone de calme).

4-11 Relier (au moyen d'un zonage indicé ou d'une sur-trame) dans le document graphique du PLU les **îlots de nature déjà protégés, mais actuellement dispersés** au milieu de secteurs urbanisés. Pour cela organiser leur maillage en travaillant sur les espaces publics (désimperméabilisation) et privés (inconstructibilité de fonds de jardins, prescriptions sur clôture, etc...) afin de prolonger la qualité de ces îlots par la **création de continuités paysagères** fines à l'échelle de la commune. Ceci permettra à l'ensemble de ces espaces résiduels de faire masse et de donner tout leur sens à d'éventuelles actions de renaturation du littoral. **À titre d'exemple** le site inscrit de la **pointe des Sardinaux** bénéficie actuellement d'une protection forte mais sous la forme de parcelles dispersées au sein de secteurs s'urbanisant progressivement : son intégration dans une trame plus large le renforcerait et la prolongerait.

4-12 La mise en place de cet ensemble d'outils réglementaires nouveaux nécessite que les services compétents disposent des moyens nécessaires pour veiller à leur mise en œuvre et respect (volets accompagnement et contrôle).

4-13 Travailler sur le niveau d'inconstructibilité de manière à réaliser de la régulation foncière.

5

Engager des outils et actions en complément du PLU

5-1 Re-délimiter le Domaine Public Maritime afin de prendre en compte la réalité de l'évolution du trait de côte et ainsi retrouver sur certains secteurs une bande disponible pour une renaturation ou l'implantation de projets d'intérêt public liés au littoral.

5-2 Mobiliser activement le droit de préemption afin de maîtriser progressivement les biens "condamnés à terme" ainsi que les terrains nécessaires à la relocalisation.

6

Prendre en compte et gérer la temporalité

6- 1 Prendre en compte différentes temporalités

6-2 Fixer un ordonnancement et un calendrier des différentes actions

Annexe

Liste indicative des principaux outils réglementaires mobilisables dans un PLU pour mettre en œuvre une stratégie littorale en accompagnement des Orientations d'Aménagement et de Programmation (L151-6 du Code de l'Urbanisme) :

- 1 - Différencier les règles applicables aux constructions neuves/existantes (R151-2 2° du Code de l'Urbanisme)
- 2 - Différencier les règles selon les étages (R151-42 4°) : par exemple interdire les logements en rez-de-chaussée
- 3 - Mettre en place un zonage (de type AU0, AU1, AU2)phasant et conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de futures zones
- 4 - Interdire pour 5 ans dans les zones urbaines et à urbaniser les nouvelles constructions dans l'attente de l'approbation par la commune d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) (L151-41 5° et R151-32)
- 5 - Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, transférer les possibilités de construction en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone (L151-25)
- 6 - Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les secteurs à protéger, à mettre en valeur mettre en valeur ou à requalifier et définir les prescriptions de nature à assurer leur préservation (L123-1-5 III 2°)
- 7 - Localiser par une servitude les voies et ouvrages publics, espaces verts à créer ou à modifier
- 8 - Transformer les zones actuellement en U en zones (indiqué « Littoral » par exemple) moins ou pas constructibles ou uniquement pour des constructions réversibles
- 9 - Mettre en place des Emplacements Réservés aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques(L123-1-5 V)

Intervention de Bénédicte DULUC grand témoin de la table 2 :

En complément de la riche production de cette table ronde, dont je partage pleinement le contenu, voici quelques réflexions sous forme d'interrogations ainsi qu'un témoignage sous forme de retour d'expérience de la prise en compte des risques littoraux par les documents d'urbanisme telle que le GIP Aquitaine la pratique depuis maintenant une dizaine d'années.

1) Quel est le « bon périmètre » pour l'approche littorale ?

Le choix d'utiliser l'OAP comme outil de gestion du risque nécessite d'avoir en amont une approche qui dépasse son strict périmètre, en effet la gestion du risque littoral en général et de l'érosion en particulier ne peut se penser à une échelle aussi réduite. Dans la mesure du possible, il faut penser les choses « dans le bon ordre ». En premier lieu il faut une vision globale et coordonnée de la question des risques : à la fois en termes de connaissance, de fonctionnement (cellule hydro-sédimentaire) mais aussi en termes de modes de gestion à déployer (inaction, surveillance des phénomènes, lutte active souple ou dur, repli). Cette stratégie à construire en matière de gestion des risques doit être en cohérence avec les objectifs territoriaux / d'aménagement des collectivités. En effet, chaque action peut avoir un effet potentiel sur les espaces voisins.

Ainsi à titre d'exemple, la pose d'un ouvrage en dur pourra accentuer le phénomène d'érosion non seulement sur son territoire mais aussi sur le territoire voisin. De même, lorsqu'une commune parle de repli d'un axe routier situé sur sa commune mais qui relie plusieurs territoires, cela nécessite d'aborder les enjeux de mobilité à une échelle supérieure à celle de la commune. En outre, autour de ce type d'objet il y a des enjeux de coordination, de gouvernance et de financement majeurs. Il est donc nécessaire de réfléchir la gestion des risques avec une vision élargie (temps, espace, domaines, etc...), c'est à dire au final avec le projet de territoire dans son ensemble. Le PLU, et a fortiori l'OAP, pour bien être efficaces, ne peuvent être que la concrétisation de tout ce travail préalable.

2) De quoi parle-t-on quand on parle de « recomposition spatiale » ?

Lors des échanges nous sommes souvent passés de façon insidieuse de la notion de « recomposition spatiale » à celle de « repli stratégique ». Était-ce bien la même chose à chaque fois ? Il convient de distinguer la recomposition spatiale, qui permettrait de mettre en œuvre des actions de simple adaptation afin de diminuer la vulnérabilité, d'une action qui viserait à soustraire des enjeux situés dans la bande d'aléa pour aller les repositionner au-delà ou de les supprimer tout simplement.

Par ailleurs en fonction des territoires, le repli peut concerner des objets relativement simples comme un poste de secours, des équipements d'accueil pour la baignade (toilettes, douches, place de stationnement, piste cyclable...) mais aussi des objets plus complexes comme un hôtel, des copropriétés ou encore un front de mer complet, comme dans le cas de la commune de Lacanau.

Force est de constater que si beaucoup de territoires aquitains sont allés au bout de la réflexion en matière de repli stratégique (et que celle-ci a porté sur l'ensemble des objets concernés) cela reste difficile à mettre en œuvre au regard des difficultés réglementaires (Loi littoral), techniques et opérationnelles mais aussi, et surtout, pour des raisons financières.

3) Quelle est la vision de la commune, de sa mobilité, de son tourisme, etc...en 2030, 2050, 2100 ? Les territoires littoraux doivent impérativement se poser ces questions dans le cadre de leur Scot / PLU(i) car selon les réponses, la stratégie en matière de gestion des risques pourra varier.

4) Comment passe-t-on de la connaissance du risque à la stratégie ?

Les risques littoraux imposent de repenser la prévention en lien étroit avec l'aménagement. Les stratégies de gestion des risques et les modes de gestion choisis doivent donc prendre en considération les répercussions en termes d'aménagement, de mobilité, d'habitat...

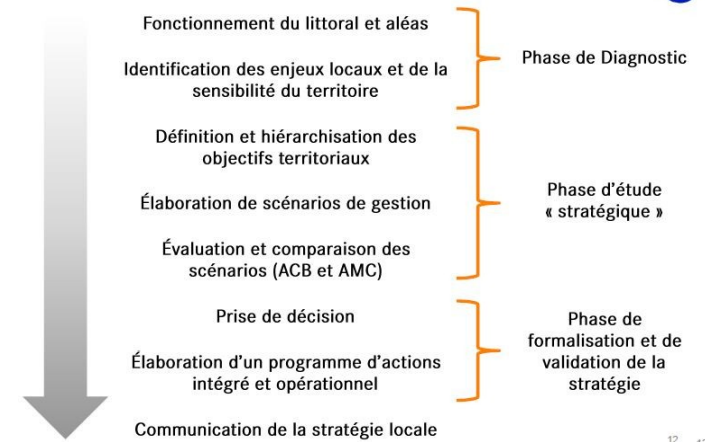
Aménager et gérer durablement le littoral, c'est donc prendre en compte la question des risques de manière globale et transversale:

- . prévoir le risque, en améliorant la connaissance et développer la culture du risque ;
- . prévenir le risque et ancrer le principe de prévention dans la planification territoriale et les opérations d'aménagement ;
- . gérer les situations existantes en définissant des modes de gestion par secteur ;
- . préparer et gérer les crises ;
- . mettre en œuvre des stratégies locales intégrées en étudiant différents scénarios de gestion et en définissant la solution la plus adaptée à la situation locale et au projet de territoire.

5) Quel peut être le cadre d'émergence du projet communal en matière de littoral ?

Avec qui va-t-on définir le projet ? Quel cadre méthodologique met-on place avec les partenaires pour le définir, puis le mettre en œuvre ?

Elaboration d'une stratégie locale



Pour répondre à ces questions qui lui sont régulièrement posées par ses membres, le **GIP Littoral Nouvelle-Aquitaine a développé des cadres stratégiques et opérationnels ainsi qu'une expertise** avec l'appui des techniciens des collectivités et service de l'État membres :

- La stratégie régionale de gestion du trait de côte et les stratégies locales :

Les stratégies locales de gestion de la bande côtière sont issues de la stratégie régionale finalisée en 2012, qui propose à l'ensemble des acteurs publics une vision partagée permettant de faire face aux risques d'érosion côtière. Elle traduit une ambition collective à l'échelle régionale et offre une boîte à outils pour mettre en œuvre, localement, une gestion durable de la bande côtière.

La stratégie régionale met en avant le principe de prévention, elle encourage à développer la connaissance et la culture du risque, elle engage à étudier toutes les possibilités techniques pour gérer un risque existant, notamment sur le repli stratégique. Elle offre également un cadre de gouvernance pour des prises de décisions partagées et concertées au niveau local. Cette stratégie régionale a vocation à être adaptée et affinée par des réflexions plus locales, au sein des stratégies locales de gestion de la bande côtière.

Programmes d'actions opérationnels

Axe 1 | Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque
Suivis topo-bathymétriques, Observatoire photographique ou vidéo
Supports de communication, Comités de concertation, Débats grand public

Axe 2 | Surveillance et prévision de l'aléa
Mise en place de vigilance, Études géotechniques

Axe 3 | Alerte et gestion de crise
Élaboration ou révision PCS

Axes en lien avec la planification

Axe 4 | Prévention - prise en compte du risque dans urbanisme
Élaboration ou révision PPR et PLU

Axe 5 | Réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes - dont actions de relocalisation des activités et des biens
Études de faisabilité et d'ingénierie, Premières actions de déplacement d'infrastructures publiques

Axe 6 | Accompagnement des processus naturels ou lutte active souple
Conventions avec l'ONF pour la gestion des dunes, Rechargements de plages

Axe 7 | Gestion des ouvrages de protection et lutte active dure
Confortement et suivi des ouvrages de protection, Études réglementaires

Axe 8 | Portage, animation et coordination de la stratégie locale
Gouvernance et mise en œuvre du programme d'actions

- Les démarches « Aménagement Durable des Stations » (ADS) :

Les démarches ADS permettent aux territoires de se projeter à 20 ans. Elles proposent aux communes ou EPCI candidats un cadre de référence pour permettre l'évolution et l'adaptation des stations balnéaire et territoires touristiques aux enjeux climatiques, environnementaux, sociaux, économiques, urbains.

Elles traduisent une ambition collective à l'échelle régionale et offre une boîte à outils pour mettre en œuvre, localement, un aménagement durable des territoires touristiques littoraux.

Elles proposent une méthode pour mener à bien les études de programmation sur les territoires touristiques littoraux. S'appuyant sur un diagnostic et un positionnement touristique élaboré en interne par les porteurs de projets, la démarche d'étude se conduit en 2 temps: le premier permet de révéler les enjeux et les périmètres d'intervention prioritaires, le second d'élaborer une feuille de route pré-opérationnelle, phasée et chiffrée, permettant d'enclencher les phases opérationnelles.

L'objet de ces démarches en matière d'aménagement durable est d'encadrer le développement futur de chaque territoire et de définir une vision stratégique proposant une planification dans le temps et dans l'espace des actions à engager afin de mettre en œuvre un projet d'aménagement cohérent et durable.

↳ Dans un cas comme dans l'autre, quand une collectivité se pose des questions, **l'accompagnement du GIP littoral se concrétise par :**

- un accompagnement à la demande des collectivités,
- un soutien à l'élaboration des stratégies locales ou des démarches ADS (mise à disposition de cahier des charges-type, suivi des études, animation du partenariat, soutien à la recherche de subventions, notamment dans le CPER, FEDER),
- animation de groupes techniques,
- accompagnement des collectivités dans les phases opérationnelles

Définition

- Un cadre partenarial pour conduire des **études de programmation** urbaines permettant d'apporter une **vision de long terme** et d'encadrer le développement futur des territoires touristiques littoraux, avec des actions prioritaires à mettre en œuvre présentées sous la forme d'une **feuille de route opérationnelle** où chaque porteur est identifié (**phasée - chiffrée**)
- Des études qui se conduisent sur la base d'un **périmètre de réflexion adapté** aux enjeux environnementaux, démographiques, socio-économiques, urbains, de mobilités auxquels ont à faire face les territoires
- Des études spécifiques à chaque territoire qui **s'engage volontairement** dans la démarche (acte de candidature), après validation par un comité d'expertise
- ¶ Des territoires qui s'engagent à mener une réflexion de manière **concertée** et dans le respect de **principes d'aménagement durable** définis dans **le Référentiel Littoral 2030** renouvelé en 2020.

