

# Appel à projet national : Relocalisation des activités et des biens face aux risques littoraux

NOTE D'AVANCEMENT – Juin 2015



CANBT



## TABLE DES MATIERES

<b>Préambule / contexte de rédaction de la note .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Contexte .....</b>	<b>4</b>
1.1 Rappel du cadre de l'Appel à projet .....	4
1.2 Historique de la démarche .....	4
1.3 Territoire de projet / enjeux des secteurs littoraux .....	5
1.3.1 La bande des 50 pas géométriques .....	5
1.3.2 Le risque au sein de la CANBT .....	5
1.3.3 Description des secteurs d'étude .....	6
<b>2. Démarche de projet : expérimentation des quartiers littoraux .....</b>	<b>8</b>
2.1 Le processus .....	8
2.1.1 Acteurs du projet .....	8
2.1.2 Rencontres avec les partenaires .....	9
2.2 Le phasage de la mission .....	10
2.2.1 Finalité de l'étude : .....	10
2.2.2 Déroulement de l'étude : .....	10
2.3 Avancement de l'étude .....	11
2.4 Planning de travail : à court, moyen et long terme .....	12
<b>3. Orientations afin de répondre à la problématique sur le littoral de Petit-Bourg .....</b>	<b>13</b>
3.1 Problématiques - Facteurs limitant .....	13
3.2 Programme d'action possible, avec différents scénarii .....	14
<b>4. Propositions afin de répondre aux problématiques des risques littoraux en outremer ..</b>	<b>14</b>
4.1 Création d'un système d'allocation d'aide financière adapté aux risques littoraux .....	14
4.1.1 Arrêter une définition partagée de la notion de zone de menace grave pour les vies humaines .....	14
4.1.2 Identifier les zones à évacuer grâce à des études complémentaires .....	14
4.1.3 Créer un fond pour débloquer une aide financière pour les habitants .....	15
4.1.4 Financement de l'aménagement des terrains libérés appartenant à l'Etat .....	15
4.2 Modification de l'application de la doctrine des règles de cession dans la zone des 50 pas géométriques .....	15
4.2.1 Adaptation de la règle de gestion des zones rouges du PPR en fonction de l'aléa .....	15
4.2.2 Autoriser des AOT pour les activités proches du littoral des bourgs des communes .....	15
4.3 Identification ou création d'un opérateur dédié à la gestion des zones soumises à des risques littoraux .....	16
4.4 Création un schéma de planification dédié à la gestion des zones à risques littoraux .....	16



## Préambule / contexte de rédaction de la note

Dans le cadre de l'étude expérimentale de relocalisation, menée par la CANBT sur le secteur d'étude de Petit-Bourg, se sont déroulées trois journées d'échange et de visite de site, début Mai 2015, en présence d'une délégation ministérielle. Ces rencontres se sont déroulées en présence de Mme Berthelot, député de Guyane, en charge du suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

Le Comité de Pilotage du Mercredi 6 mai a mis en évidence la nécessité de trouver des solutions plus rapides afin de répondre à la situation d'urgence des sites visités sur Petit-Bourg.

A noter qu'une réunion de travail s'est tenue avec les services de la DEAL à la suite du COPIL. Une précision de la stratégie d'action pour le cas précis de Petit-Bourg a été effectuée.

L'objectif de l'appel à projet étant d'avoir une boîte à outils permettant de régler ce type de problématiques à l'échelle de l'outremer.

La présente note a vocation à rappeler le contexte de la gestion des zones littorales à risques en Guadeloupe, à préciser l'étude menée à partir du cas de Petit-Bourg et à préciser quelle peut être la contribution de la Guadeloupe à la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

Cette note met également l'accent sur les points de blocages et sur les pistes à proposer afin de pérenniser les solutions.



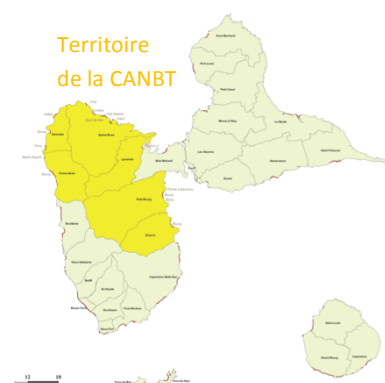
## 1. Contexte

### 1.1 Rappel du cadre de l'Appel à projet

Le 1<sup>er</sup> mai 2012, le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie a lancé un appel à projet concernant la **relocalisation des activités et des biens** dans le cadre de la définition de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Cet appel à projet concerne l'ensemble du territoire français et singulièrement les espaces insulaires d'Outre-mer qui sont sujets à une forte vulnérabilité de leur frange littorale.

La Guadeloupe, territoire insulaire subtropical restreint, est soumise à la majorité des risques naturels majeurs (mouvement de terrain, submersion marine, inondations, éruption volcanique, etc). Cette situation conduit à la vulnérabilité des populations, des biens et des activités économiques, le recul spatial étant, par essence, très vite limité. Devant l'importance des zones touchées par les risques d'érosion du littoral ou de submersion marine la gestion, voire la préservation de ces espaces de vie s'avère fondamentale.

Consciente des risques encourus par ses administrés et des responsabilités qui lui incombent, la Communauté d'Agglomération de Nord Basse Terre (CANBT) a souhaité se saisir de cette problématique. En effet, l'ensemble de ses communes adhérentes est sujet à une problématique lourde de gestion des espaces situés en zone à risque fort (classement PPR). Toutes sont soumises à des risques d'érosion ou de submersion marine, particulièrement sur leurs Centre-bourgs, qui sont majoritairement implantés dans ces espaces littoraux.



Une grande partie des terrains du littoral relève donc du Domaine Public Maritime (DPM), ce qui accentue le rôle de l'État dans la gestion de cette problématique. Toutefois, la zone des 50 pas géométriques supporte un grand nombre d'occupations spontanées, dépourvues de titres de propriétés. Il importe de régulariser la situation foncière de ces occupations. Les cabanes et cases initiales se sont progressivement durcies pour devenir de véritables maisons, parfois de taille importante. A ce jour, plus de 8000 constructions à régulariser, dont environ 2000 sont concernées par un risque fort, sont présentes sur la zone des 50 pas géométriques.

### 1.2 Historique de la démarche

Dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la commune de Petit-Bourg a sollicité une révision de son PPR auprès des services de la DEAL. Afin de préciser les zonages sur les secteurs littoraux urbains, un travail partenarial a été lancé avec l'AG50, qui avait fait faire des études de risques plus fines sur ces secteurs. Ce travail a remis en avant la problématique des constructions en zone à risque à évacuer.

En 2012, est lancé l'appel à projet par le MEDDE. La CANBT est alors interpellée afin de pouvoir répondre à l'échelle de l'agglomération. La candidature de la CANBT, assistée par l'AG50, est retenue

en Décembre 2012.

## 1.3 Territoire de projet / enjeux des secteurs littoraux

### 1.3.1 La bande des 50 pas géométriques

Il importe de rappeler que le territoire de la CANBT est marqué par une spécificité propre à l'outre-mer : la **zone dite des 50 pas géométriques**. Cette bande littorale de 81,20 m à compter de la limite haute du rivage de la mer accueille, pour des raisons historiques et économiques, la majorité des centres-bourgs et globalement 30% de l'activité économique de l'archipel. Propriété de l'Etat, elle est divisée en 3 zones : une zone naturelle gérée par le Conservatoire du littoral, l'ONF et/ou l'Etat, une zone privée et des zones classées en zones urbaines ou d'urbanisation diffuse relevant de la compétence de l'Agence des 50 pas géométriques.

#### L'Agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe

est un établissement public national qui a pour mission la régularisation foncière ainsi que l'équipement public des espaces littoraux relevant de domanialité nationale (DPM).

A ce titre, conformément à la loi n°96-1241, elle contribue à la régularisation des occupants irréguliers du domaine de l'Etat ainsi qu'à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne peut être régularisée. Elle participe ainsi à la lutte contre l'insalubrité dans les quartiers, à la sécurisation des occupants, à l'amélioration du cadre de vie et à la mise en valeur du littoral urbain relevant de sa compétence.

### 1.3.2 Le risque au sein de la CANBT

Plusieurs typologies de risques existent sur le territoire de la CANBT :



L'érosion de falaise notamment sur les communes de Petit-Bourg, Sainte-Rose (secteur de Lohéac), et Pointe-Noire (bourg).

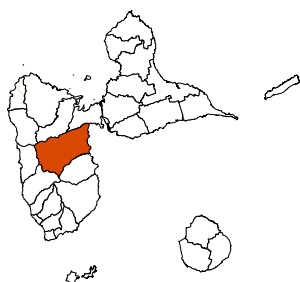




La **Submersion marine** touche les bourgs de Deshaies, Petit-Bourg, Pointe-Noire, Sainte-Rose ou Goyave.



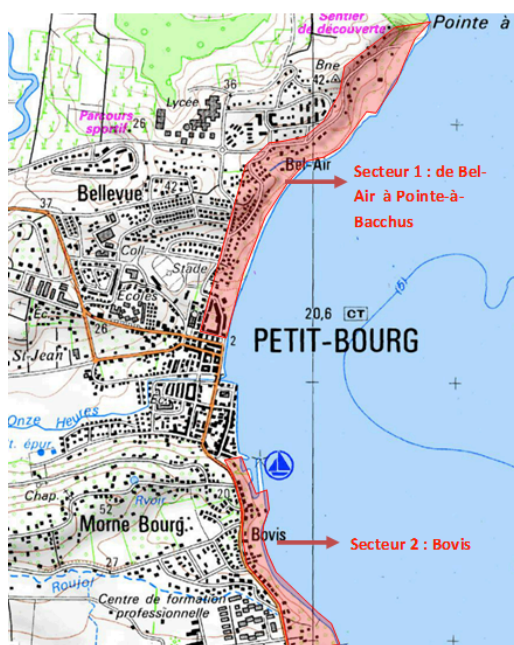
### 1.3.3 Description des secteurs d'étude



La CANBT a choisi de s'appuyer sur deux cas pratiques situés à Petit-Bourg, cette commune étant bien engagée dans une phase de révision de son Plan de Prévention des Risques (PPR). Les deux secteurs concernés sont localisés dans le centre-bourg et présentent une forte exposition aux risques d'érosion marine.

Ils sont soumis à des aléas de mouvements de terrains forts, consécutifs à l'agressivité de la houle qui provoque l'érosion de la falaise et le départ massif de pans argileux, menaçant directement plusieurs constructions. A certains endroits, ce phénomène est accentué par le manque de gestion des eaux pluviales.

Ces deux secteurs d'études (Bovis et Bel Air/Pointe-à-Bacchus) englobent à eux seuls plus d'une centaine de constructions situées dans des zones soumises à risques forts.





## 2. Démarche de projet : expérimentation des quartiers littoraux

### 2.1 Le processus

#### 2.1.1 Acteurs du projet

##### **Maîtrise d'ouvrage : CANBT**

- Elu : Mme Jeanny MARC, Maire de Deshaies
- Administratif : M. PIQUION – Responsable Développement Durable et Transition Energétique.

##### **Territoire d'étude: Commune de Petit-Bourg**

- Elu : M. Guy LOSBAR, Maire de Petit-Bourg
- Administratif : M. CAMALET- Directeur des Projets et de l'Aménagement du Territoire par intérim

##### **Assistance à Maîtrise d'Ouvrage : Agence des 50 Pas de la Guadeloupe**

- Elu : M. Christian JEAN-CHARLES, Président AG 50 Pas
- Administratif : Mme ARNAUDIES – Chargée de Mission Urbanisme

##### **Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie**

- Elu : Mme BERTHELOT, député de Guyane, en charge du suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
- Administratif: Mme GUIGNARD – Bureau du Littoral

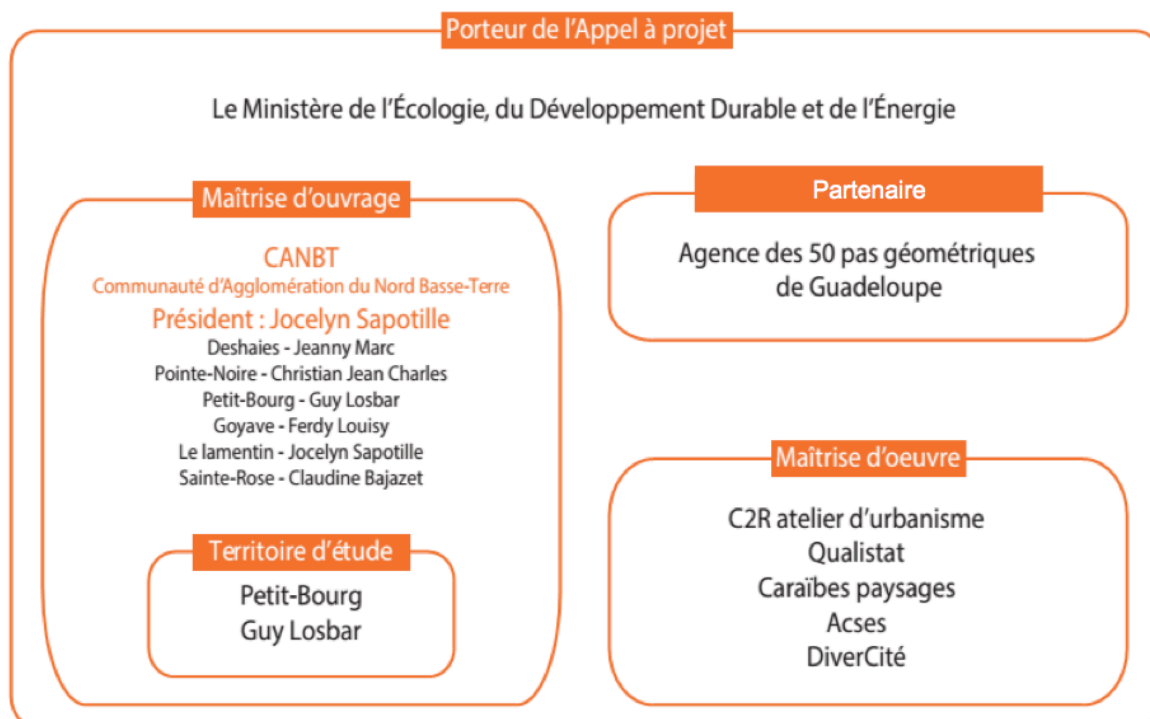
##### **Direction de l'environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)**

- Administratif : Mme MONTOUT – Service ATOL – Gestion Espaces Littoral

**Partenaires :** Conseil Régional, Conseil Général, Association des Maires de Guadeloupe, Université des Antilles, BRGM, CAUE, CNFPT, CCI, Conservatoire du littoral, ADEME ...







### 2.1.2 Rencontres avec les partenaires

- **14 Février 2013 : Séminaire National de lancement (à Paris)** - Présentation des secteurs d'étude des 5 porteurs de projet – Débat entre acteurs
- **19 Mars 2013 : Pré-Comité Technique – COTECH 1** - Présentation de l'étude aux membres du Comité Technique, Validation des grands axes du Cahier des Charges
- **25 Avril 2013 : Rencontres Territoriales – COTECH 2** - Présentation des problématiques spécifiques à l'outre-mer – Visite sur site des territoires d'étude
- **3 Juillet 2013 : Premier Comité de Pilotage – COPIL 1**
- **Septembre 2013 : Lancement des études, prestataire retenu**
- **31 Octobre 2013 : Séminaire local « Les espaces littoraux face aux risques naturels : quelles politiques d'aménagement ? »**
- **17 février 2014 : COTECH 3**
- **16 décembre 2014 : COPIL 2**
- **6 mai 2015 : COPIL 3** – Présentation des résultats des études (phase 2 et 3)

## 2.2 Le phasage de la mission

### 2.2.1 Finalité de l'étude :

Rappelons que l'enjeu est important en raison de l'urgence de la situation et du risque juridique pour la collectivité et/ou l'Etat dont les responsabilités sont engagées face à ces risques majeurs.

L'étude doit répondre à un double enjeu :

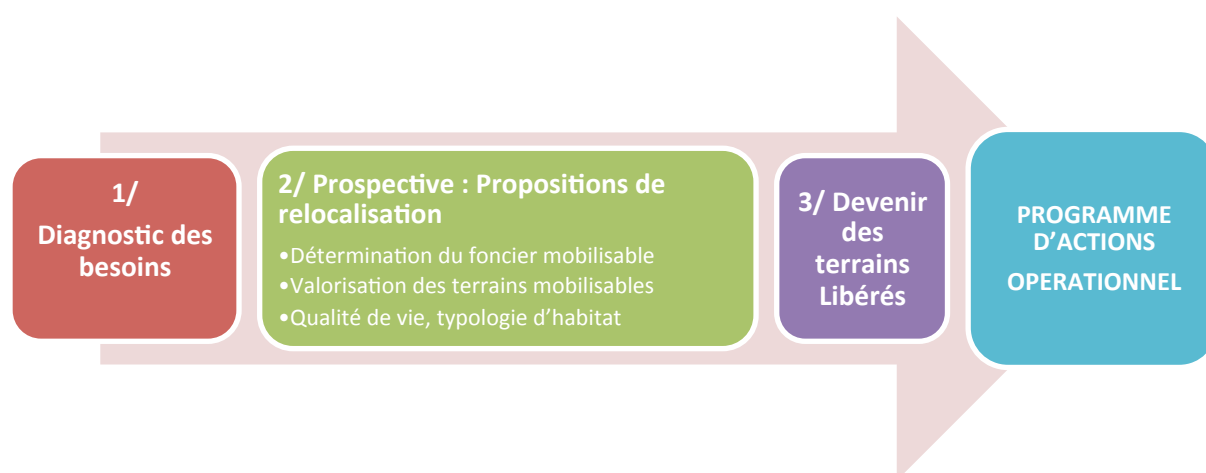
- La sécurisation physique des résidents et/ou des activités en anticipant les conséquences des risques ;
- La sécurisation juridique des occupants en validant leur occupation foncière par la délivrance d'un titre de propriété soit sur place soit après relocalisation.

La présente étude a ainsi pour objectif d'aboutir à :

- Un document de **mise en œuvre opérationnel de la relocalisation des personnes et des biens** sis sur les secteurs de Bovis et Bel-Air/Pointe-à-Bacchus (commune de Petit-Bourg) ;
- Mener une réflexion permettant de traiter cette problématique sur toutes les communes de la CANBT et de la Guadeloupe. Pour cela, la création de **fiches actions** permettra de répondre aux problématiques foncières, sociales, de programmation foncière et financière, spécifique au cas des Antilles françaises.

### 2.2.2 Déroulement de l'étude :

L'étude se déroule en 4 phases :



- **Phase 1** : Un diagnostic des besoins en relogement et relocalisation des familles et activités concernées au niveau de chacune des constructions.  
Une hiérarchisation des relogements est proposée en fonction de différents critères : le risque, le niveau de salubrité du logement, le souhait des ménages à être relogés ou encore l'avis de l'enquêteur ;
- **Phase 2** : Un travail de prospection permettant de proposer des solutions de relocalisation grâce à la recherche d'un foncier mobilisable (en priorité en centre-ville en

accord avec les documents de planification : PLU, PRU, SAR/SMVM) puis à l'identification de possibilités de valorisation.

- **Phase 3** : Une analyse des possibilités de valorisation des espaces libérés, l'objectif étant de limiter l'érosion du site, de permettre à la population de se réappropriier les lieux et de trouver des aménagements adaptés à la prégnance du risque.
- **Phase 4** : Réalisation d'une synthèse opérationnelle présentant d'une part la programmation des actions à mener, mais aussi le montage financier de l'opération, accompagnée de fiches actions.

## 2.3 Avancement de l'étude

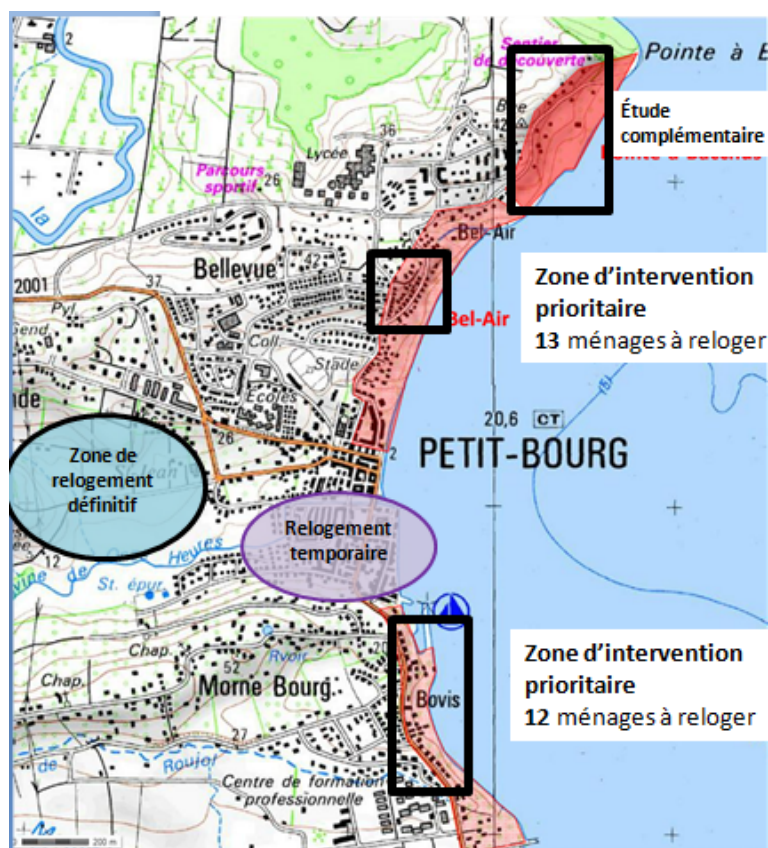
**Phase 1** : Connaissance précise de la typologie des bâtis et de la population présente sur les sites

**Phase 2** : Plusieurs scénarios d'implantation proposés – Choix de relogement sur le secteur de Saint-Jean (zone de développement en arrière bourg de Petit-Bourg)

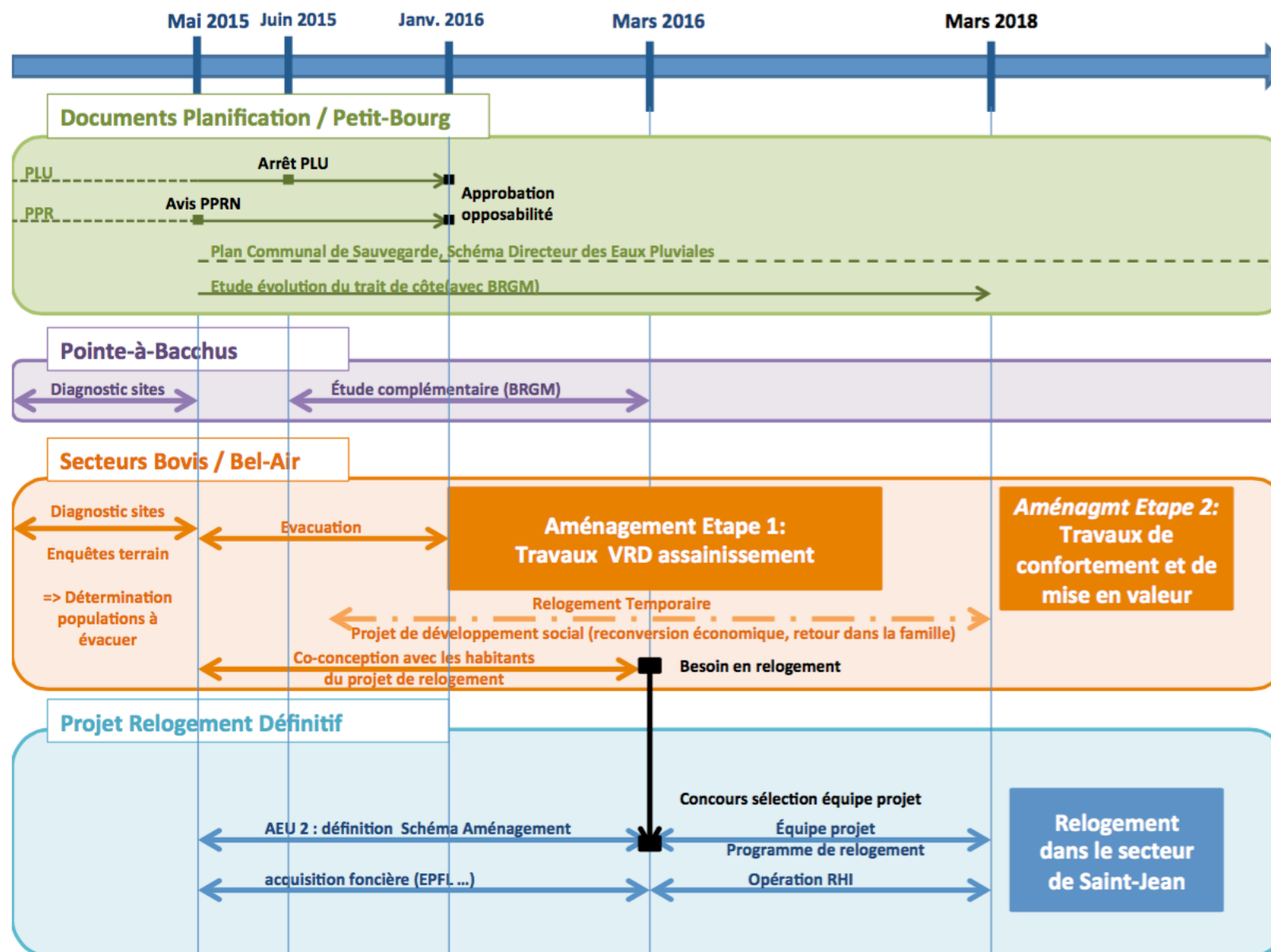
Réflexion sur les modes de relogement et de relocalisation entamées – à co-construire avec la population

**Phase 3** : Première proposition d'aménagement (long terme) proposée – à affiner avec experts des zones d'érosion

**Phase 4** : Montage opérationnel en cours de discussion : mode de mobilisation du foncier ; financement du relogement, du réaménagement du secteur



## 2.4 Planning de travail : à court, moyen et long terme



### 3. Orientations afin de répondre à la problématique sur le littoral de Petit-Bourg

#### 3.1 Problématiques - Facteurs limitant

**- Une détermination difficile des zones à délocaliser, malgré la multiplicité des études de risque existantes : entre PPR actuel, PPR à venir, zones de menaces grave pour les vies humaines, étude complémentaire**

Cette incertitude a une forte incidence sur les moyens d'actions sur ces secteurs. En effet, tant que le PPR révisé ne sera pas approuvé, le PPR actuel (datant de 2002) reste le document de référence d'un point de vue juridique. Ces secteurs de la zone des cinquante pas géométriques, classés en espaces urbanisés par arrêté préfectoral, ne pourront donc faire l'objet de régularisation, les cessions n'étant pas effectuées sur les zones classées en risque fort (position ministérielle actuellement source de contentieux). Cette détermination impacte également les aides financières qui peuvent être apportées (Art.6 Loi Letchimy) et qui sont basées sur les zones de menace grave pour les vies humaines.

**- Une proposition de relogement à adapter aux caractéristiques de la population des 50 pas géométriques**

Les produits logements classiques proposés par les opérateurs n'apparaissent pas adaptés aux populations à reloger (population âgée, revenus très faibles, foyer monoparentaux). Des réponses adaptées sont à co-construire avec la population. Il est nécessaire de cadrer l'intervention des opérateurs au préalable.

**- Une difficulté à associer l'ensemble des partenaires, dans une situation d'anticipation et non de réponse dans l'urgence**

L'essentiel des opérations de relogement a été opéré en réponse à une situation d'urgence, à la suite d'un évènement malheureux (cyclone, inondation, glissement de terrain...). Malgré l'urgence de la situation des secteurs de Petit-Bourg, il est difficile de mobiliser l'ensemble des acteurs pouvant opérer sur cette problématique.

**- Une politique de gestion des zones à risques sur les 50 pas géométriques à redéfinir, à travers une approche juridique, sociale, financière et de connaissance des phénomènes en cours.**

La politique actuelle de non-cession dans les zones rouges du PPR ne semble pas suffisante pour répondre à la difficulté de gestion (en terme de domanialité, d'aménagement) de ces zones à enjeux (activités, économie, administration...) pour l'essentiel des bourgs de la Guadeloupe.

**- La gestion des réseaux : Prendre en compte le financement des réseaux divers sujets aux risques littoraux.**

**- Gouvernance et appui à la gestion des zones soumises à des risques littoraux : une nécessaire identification d'un opérateur dédié**





Cette problématique semble suffisamment complexe pour qu'une collectivité territoriale seule ne puisse la traiter. L'identification d'un opérateur dédié à cette thématique apparaît nécessaire afin d'abonder dans la réflexion à l'échelle du territoire de la Guadeloupe, mais également en terme de moyens d'actions (possibilité d'avoir un expert en interne, regard comparatif entre les situations des communes, réseaux d'acteurs...).

### **3.2 Programme d'action possible, avec différents scénarii**

Suite au comité de pilotage du Mercredi 6 Mai 2015, des réflexions ont été menées avec la DEAL, afin d'apporter une contribution lors du séminaire national de restitution du 30 Juin 2015.

## **4. Propositions afin de répondre aux problématiques des risques littoraux en outremer**

Afin de rendre les solutions pérennes et effectives, il convient de créer de nouveaux outils législatifs avec des financements dédiés. Les outils relatifs à l'insalubrité sont clairement inadaptés puisque créés pour répondre à d'autres problématiques.

### **4.1 Création d'un système d'allocation d'aide financière adapté aux risques littoraux**

Les habitants présents sur le domaine littoral, dont l'Etat est propriétaire en majeure partie, sont assujettis aux risques littoraux. Afin d'inciter les habitants non propriétaires à quitter leur habitation, il convient de définir un nouveau mode opératoire :

#### **4.1.1 Arrêter une définition partagée de la notion de zone de menace grave pour les vies humaines**

La définition de la notion de zone de menace grave pour les vies humaines n'est pas partagée par tous les acteurs. Or, celle-ci peut être assimilée aux secteurs qui nécessitent une relocalisation.

Afin de permettre un déblocage de fonds et surtout une priorisation concernant la relocalisation face aux risques, il convient d'avoir une seule définition inscrite dans les textes officiels, partagée par tous.

Il est proposé que les zones de menace grave pour les vies humaines correspondent aux zones définies comme risque fort dans les Plans de Zonage Réglementaires (PZR) des Plans de Prévention des Risques (PPR).

#### **4.1.2 Identifier les zones à évacuer grâce à des études complémentaires**

L'objectif est d'identifier les constructions à évacuer et à reloger prioritairement.

Pour les zones rouges littorales des PPRNs, il convient de réaliser des études complémentaires à la construction montrant la menace pour les vies humaines. Ces études doivent avoir un financement propre. Un cahier des charges co-construit avec les services de l'Etat permettra de cadrer le type



d'étude complémentaire à effectuer, en fonction de chaque aléa.

De même, pour les habitations non incluses dans les zones rouges mais assujetties à risques (PPRN non actualisé ou à améliorer), des études complémentaires pourront également être faites pour mieux connaître l'aléa afin de proposer des solutions.

#### **4.1.3 Créer un fond pour débloquer une aide financière pour les habitants**

Il est nécessaire de disposer d'un fond dédié permettant d'avoir une aide financière adaptée à la situation des constructions sans titres, implantées en zone à risque.

L'aide financière sera calculée à partir de la valeur de la construction (or coût du foncier). Une pondération sera mise en place en fonction de l'ancienneté de la construction.

#### **4.1.4 Financement de l'aménagement des terrains libérés appartenant à l'Etat**

Les terrains libérés appartenant à l'Etat doivent faire l'objet d'un aménagement ayant pour objet de sécuriser la zone, de minimiser l'occupation illégale et de respecter l'environnement. Ces aménagements intégreront les réseaux divers dont les eaux pluviales.

L'Etat devra être partie prenante concernant l'aménagement des terrains lui appartenant.

## **4.2 Modification de l'application de la doctrine des règles de cession dans la zone des 50 pas géométriques**

### **4.2.1 Adaptation de la règle de gestion des zones rouges du PPR en fonction de l'aléa**

Il convient de bien adapter la gestion des zones rouges du PPR en fonction de l'aléa et de sa prévisibilité.

- Aléa non prévisible : inondation fluviale, mouvement de terrain ...
  - o Mise en place d'une évacuation
- Aléa prévisible : houle cyclonique :
  - o Maintien sur place avec un système d'autorisation d'occupation temporaire nominative
  - o Mise en place d'un système alerte efficace

### **4.2.2 Autoriser des AOT pour les activités proches du littoral des bourgs des communes**

La maîtrise du littoral en centre-bourg est un élément clé du développement économique et social des communes. Certains types de risques n'en restent pas moins présents.

Nous sommes actuellement dans une situation de statuquo. Il existe des activités économiques sur le littoral des bourgs des communes dont les gérants ne sont pas propriétaires. Il convient de clarifier leur situation en leur octroyant une Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT), lorsqu'ils se trouvent dans une zone soumise à un risque prévisible: cela concerne uniquement les centres-bourgs assujettis aux houles cycloniques et non aux mouvements de terrains.



### **4.3 Identification ou création d'un opérateur dédié à la gestion des zones soumises à des risques littoraux**

Afin d'avoir des résultats probants, il convient d'avoir un opérateur dédié aux problématiques relatives à la gestion des risques littoraux. En Guadeloupe et en Martinique cela pourrait être une nouvelle mission de l'agence des 50 pas géométriques.

### **4.4 Création un schéma de planification dédié à la gestion des zones à risques littoraux**

La prise en compte des zones à risques littoraux n'est pas assez forte dans les documents de planification existants. La définition d'une stratégie de gestion des zones soumises aux risques littoraux doit être faite au niveau régional, avec la déclinaison de plans d'actions déterminés par sous-secteurs.

