Document generated on 04/24/2024 9:29 a.m.

VertigO
La revue électronique en sciences de l'environnement

Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux – quelques éléments de comparaison

Marie-Laure Lambert, Aurélie Arnaud and Cécilia Claeys

Volume 19, Number 1, March 2019

Les nouveaux chantiers de la justice environnementale

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1065414ar

See table of contents

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Lambert, M.-L., Arnaud, A. & Claeys, C. (2019). Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux – quelques éléments de comparaison. *VertigO*, *19*(1).

Article abstract

The environmental democracy, as promoted by the Aarhus convention (access to environmental information, participation in the public decisions and access to the judge), encounters, in reality, economic and social inequalities. In particular, as regards littoral risks in a context of climate change, the exposed populations are not equal, including on the French territory. Examples studied on the Basque and Guadeloupean coasts, help to compare the cases of populations who appear to be very different in terms of environmental, social, economic and legal vulnerability. Once analyzed these elements, it is useful to think of the definition of the general interest which should condition the public operations of coastal protection or relocalization of the exposed housings. However, this general interest is never defined, and rather appears, in many cases, as a plurality of private interests of owners having robust « capabilities », reinforced by the high value of their goods. A more thorough reflection will have to be carried out, in order to found climate change adaptation of the territories, on criteria of equity which make it possible to put firstly in security the most vulnerable people.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2019

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Justice climatique et démocratie environnementale - Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux – quelques éléments de comparaison

Marie-Laure Lambert, Aurélie Arnaud et Cécilia Claeys

1 L'objectif du présent article, écrit par une juriste, une géographe et une sociologue, vise à mettre en lumière les processus de cumul de vulnérabilités limitant l'application effective des trois piliers de la convention d'Aarhus : l'accès à l'information en matière d'environnement et de risque, la participation aux processus décisionnels et l'accès à la justice. La généralisation d'une démocratie environnementale, telle que promue par la convention d'Aarhus[1], constitue un objectif vertueux et ambitieux, auquel chacun peut souscrire (Prieur, 1999 ; Betaille, 2017). Mais cet objectif théorique, même s'il paraît inscrit de façon détaillée dans les textes (Betaille, 2010), ne s'applique pas « hors sol ». Dans ce sens, il ne résiste pas toujours aux inégalités qui se manifestent sur le terrain (Claeys et Jacqué, 2012). Ces inégalités peuvent être qualifiées d'environnementales en tant qu'elles relèvent d'un cumul entre vulnérabilités sociales et vulnérabilités environnementales (Taylor, 2000a ; Bullard, 2008 ; Deldrève, 2015). Les vulnérabilités sociales tendent à être plurielles et peuvent elles-mêmes relever de situations de cumul et de renforcements entre faible dotation en capital économique, culturel, social et/ou mélanique[2]. Entrent aussi en jeu les variables démographiques, en particulier l'âge, le genre et la composition familiale. Les vulnérabilités environnementales relèvent, pour leur part, de deux principales configurations, pouvant être corrélées : l'exposition des individus à un environnement dégradé et/ou à un risque environnemental (naturel ou technologique) d'une part et d'autre part, leur faible, difficile ou impossible accès aux ressources naturelles et/ou aux aménités environnementales (Bullard, 2008 ; Taylor, 2000b).

2 Les inégalités environnementales en tant que cumul entre vulnérabilités sociales et environnementales s'inscrivent dans des dynamiques sociopolitiques historiques et contemporaines. Elles sont en cela le fruit de l'histoire socio-environnementale des territoires et des populations, mais aussi de processus contemporains de discrimination pouvant les reproduire, sinon les renforcer (Cutter, 1995 ; Cronon, 1996 ; Taylor, 2000). Hier, comme aujourd'hui, les groupes sociaux les mieux dotés en capital économique, culturel et social tendent à pouvoir plus facilement s'approprier les ressources naturelles et/ou se prémunir des risques. En outre, leur richesse multifactorielle leur permet davantage d'infléchir les décisions privées et publiques en matière de gestion de l'environnement et des risques. Plusieurs auteurs ont ainsi souligné que les catastrophes « naturelles » peuvent être à la fois sources et révélatrices d'inégalités sociales et environnementales (Austin, 2006 ; Laurian, 2008), notamment dans les Antilles françaises (Burac, 1999 ; Claeys et al. 2017a), et se sont interrogés, sur la place théorique de la solidarité et de l'égalité dans le régime juridique des risques naturels majeurs (Coco, 2015).

3 Cette question des inégalités sera examinée à travers des exemples concrets choisis en matière de risques littoraux. En effet, ces risques présentent des caractéristiques qui renforcent les inégalités entre populations vulnérables. D'un point de vue physique, les aléas côtiers, même s'ils sont connus de longue date, sont néanmoins exacerbés par le changement climatique et par l'exposition croissante de zones habitées, renforcée par le phénomène d'élévation du niveau de la mer (IPCC, 2014). D'un point de vue juridique, cette aggravation progressive explique que le droit, en France, ne soit pas encore stabilisé, et que les solutions juridiques pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique soient l'objet de discussions législatives en cours (propositions de loi d'adaptation des littoraux au changement climatique, 2017). Du point de vue humain, ces risques littoraux exposent des populations très différentes, qui, selon les territoires étudiés, peuvent être aux antipodes des situations de vulnérabilité sociale : d'une part certaines populations, notamment ultramarines, souvent marginalisées (Claeys et al., 2017a) et/ou rendues « invisibles » (Lambert et al., 2017 ; Coco, 2015), ayant un faible accès au droit et aux procédures ; de l'autre, des classes aisées disposant de ressources financières conséquentes, qui investissent dans des biens demeurant encore d'une très haute valeur spéculative (vue imprenable sur la mer, proximité immédiate du rivage) et bénéficient d'un capital social leur permettant d'influer sur les décisions publiques (Claeys et al., 2017b).

4 C'est par le prisme de l'accès au droit et aux procédures que peut apparaître une lacune des politiques de gestion du trait de côte, dans le contexte du changement climatique. Ces dernières semblent en effet ignorer, et sont même susceptibles de renforcer les inégalités sociales et économiques existant entre les habitants des premières franges littorales. Dans ce sens, une application indifférenciée des règles de droit pourrait conduire à des effets réciproques ou circulaires entre les différentes inégalités : l'inégalité sociale accroit la vulnérabilité juridique du fait d'un accès inégal à l'information et aux procédures administratives ou contentieuses (Claeys et al., 2017a), comme il sera démontré dans les deux premières parties de cet article. La troisième partie montrera comment cette vulnérabilité juridique accroit à son tour les inégalités face aux décisions publiques de gestion du trait de côte et se traduit par une inégalité de participation aux décisions, pouvant conduire à un traitement inégal des situations. En particulier, la définition

fluctuante de l'intérêt général entretient en la matière des situations inégales, qui seront examinées en quatrième partie.

Les inégalités d'accès à l'information environnementale ou juridique

5 La justice environnementale (CESE, 2015 et CESE, 2016) qui se fonde sur les principes de solidarité et de sécurité se construit en premier lieu par l'information des citoyens et leur participation à la décision. Cet impératif a justifié l'adoption de la convention d'Aarhus transposée en droit européen puis progressivement en droit interne français (Coco, 2015, p. 177 ; Breton, 2010 ; Betaille, 2010 et 2017)[3].

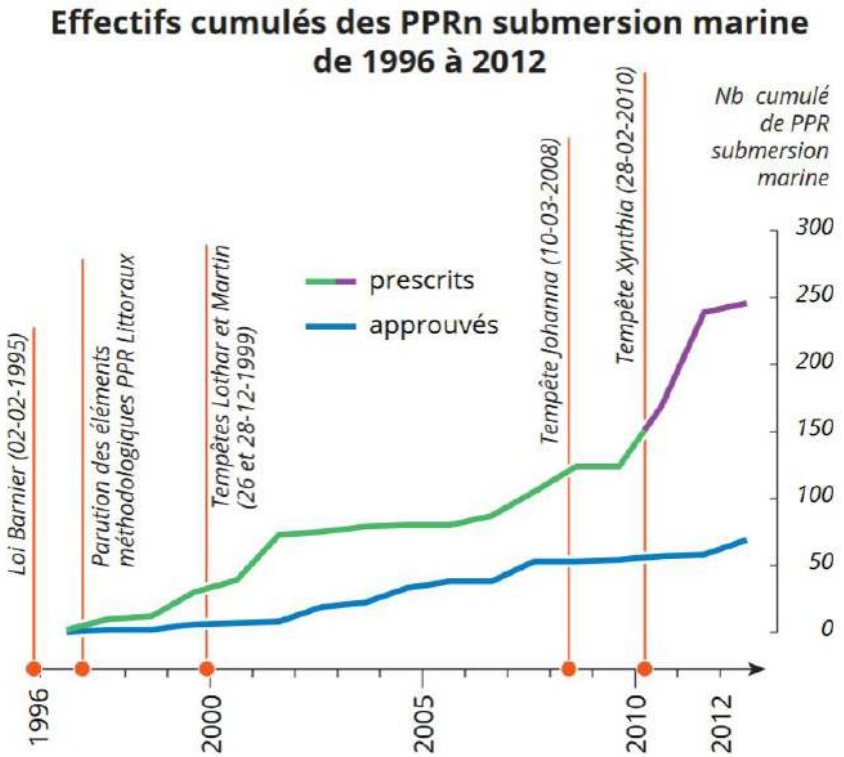
6 Sur le plan constitutionnel, l'article 7 de la charte de l'environnement énonce aujourd'hui que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ». Ce droit est également codifié à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (alinéas 4 et 5 du II), qui reprend le principe d'accès « aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques » ainsi que d'information sur « les projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ce droit général d'information du public est renforcé depuis 1987[4], en matière de risques majeurs, technologiques ou naturels, par l'article L125-2 du code de l'environnement, qui précise que « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ».

7 Si les principes sont donc affirmés par les sources du droit, leur effectivité n'est pas toujours garantie. La dernière réforme de 2016[5] ne simplifie pas les dispositifs, et « *confirme le sentiment d'extrême complexité des procédures mises en œuvre, résultant notamment de leur superposition, sans que leur articulation ne soit toujours suffisante* » (Jamay, 2017). Ainsi peut-on constater que, bien que ce droit à l'information soit répété par de multiples sources textuelles, sa mise en œuvre reste inégale, sinon aléatoire. Les inégalités se manifestent entre territoires, entre situations de risques et entre personnes physiques (Rocle, 2015).

Une inégalité d'information objective entre territoires exposés aux risques

8 La première inégalité dans l'information provient de l'existence ou non d'un Plan de prévention des risques (PPR) sur le territoire concerné. Douvinet et al. (2011) observent bien cette inégalité territoriale, notamment en matière de risques d'inondation. Si « *les territoires voisins des grands cours d'eau ou ceux ayant subi des inondations majeures (1999 dans l'Aude et 2002 dans le Gard) sont pourvus de PPR inondations, la couverture reste inégale : selon les chiffres des préfectures, 16 134 communes seraient exposées aux inondations : 5 334 communes resteraient alors sans PPRI* (Plans de prévention du risque inondation) ». Cette couverture inégale provient notamment de la prescription et de l'approbation des PPR fortement liées à la survenance d'événements catastrophiques. Par exemple on constate une nette augmentation des prescriptions et surtout des approbations de PPRN « submersion marine » suite au passage de la tempête Xynthia (Creach et al., 2014, et figure 1).

Figure 1. Evolution des PPRn Submersion marine.



Source : Base Gaspar, aout 2012. Réalisation : Creach et al, 2014.

9 Or l'inégalité de la couverture territoriale en PPR engendre une inégalité d'information. En effet, c'est l'existence d'un PPR qui conditionne la mise à disposition du public d'un Dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) établi par le préfet, ainsi que du Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) établi par la mairie[6]. Un affichage des risques dans les locaux ou terrains susceptibles d'accueillir plus de cinquante personnes est même prévu par le Code de l'environnement[7]. Mais ces obligations légales sont très peu respectées[8]. D'une part, peu de DICRIM (20 % en 2011[9]) ont été réellement rédigés, mis en ligne et rendus facilement accessibles au public dans les territoires couverts par des PPR en France métropolitaine. J. Douvinet (2013) se questionne sur cette inégale présence des DICRIM et l'inégal contenu en termes d'information sur les risques lors d'une enquête sur 1033 communes de quatre départements (Loire, Loiret, Loire-Atlantique et Vaucluse). « *L'injonction réglementaire demeure incitative (97 % des documents réalisés sont obligatoires), et peu respectée puisque 47 % des DICRIM obligatoires sont toujours manquants sur les quatre départements étudiés* ». La présence de ces informations dépend de « *l'implication du préfet ou d'un élu* », ainsi que d'autres critères : la taille de la population concernée (villes de plus de 15 000 habitants), *la « proximité à la préfecture ou encore, le nombre de risques (83 % des communes ayant au minimum 2 risques dans le Loiret ont bien un DICRIM, alors que 80 % des communes exposées à au moins 4 risques dans la Loire-Atlantique ne l'ont pas »).* De même, l'affichage des risques sur le terrain est presque inexistant dans les zones concernées.

10 Cette différence selon les territoires peut être compensée par l'information donnée par d'autres autorités publiques. De façon générale, l'information sur les risques en France est accessible sur le site du gouvernement[10] qui fournit des connaissances très génériques

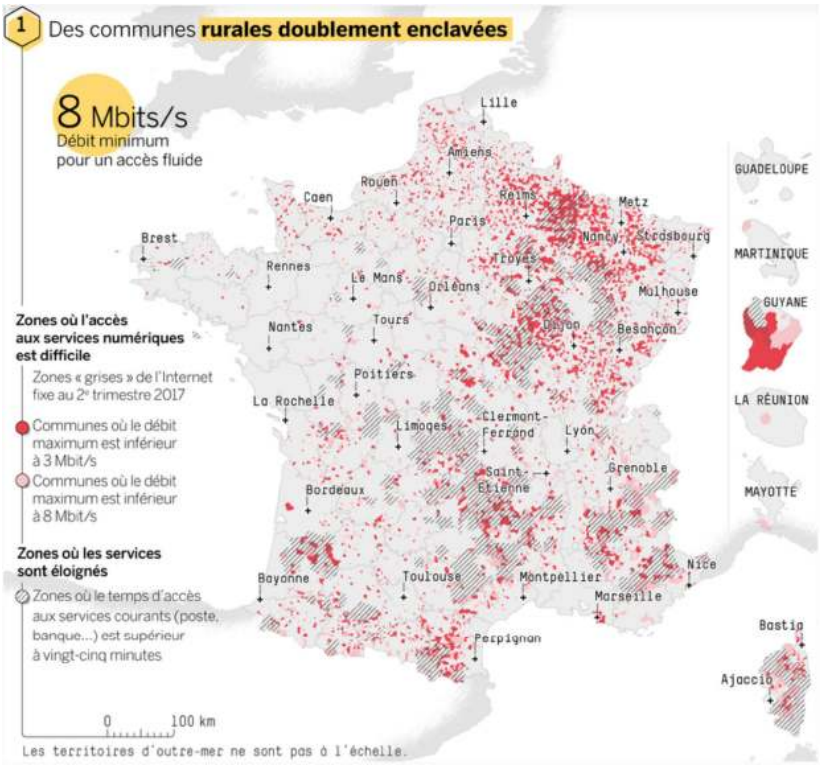
sur l'ensemble des risques (du terrorisme au risque naturel), que la commune dispose d'un PPR ou pas. Le site internet *Géorisques*[11] fournit une information territorialisée jusqu'à l'échelle fine de la parcelle. Par exemple, si l'utilisateur positionne le signet sur sa parcelle, *Géorisques*[12] indique à quels risques elle est soumise, quels documents d'information sur les risques sont disponibles (DICRIM, DDRM ou PCS (Plan communal de sauvegarde)), si elle entre dans le périmètre d'un Territoire à risque d'inondation (TRI) ou d'un PPR, et si elle a déjà été concernée par un arrêté de catastrophe naturelle. Ces informations sont par ailleurs celles qui doivent être annexées aux actes de vente et à certains baux. Mais le site *Géorisques* ne donne que des informations sommaires et n'aide pas à approfondir la connaissance du risque : il ne permet pas, par exemple, d'accéder à des études ou expertises réalisées sur ces risques ou ni au contenu réglementaire des PPR.

11 Concernant la Guadeloupe plus spécifiquement, la visualisation des cartes réglementaires des PPR est accessible sur le site de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Guadeloupe (DEAL)[13]. Pour des personnes familiarisées avec la navigation sur Internet, l'interface proposée sur ce site peut être considérée comme tout à fait ergonomique. La Guadeloupe dispose d'un DDRM[14] qui présente les risques de manière générale avec des cartographies à l'échelle de la Guadeloupe, voire plus zoomées mais parfois illisibles : les cartes sont pixélisées, empêchant d'observer précisément les limites voire les types de risques. Les risques littoraux représentés sont les phénomènes cycloniques entrainant une forte houle et des submersions marines, et les mouvements de terrain entrainant une érosion littorale. Quant à la recherche de DICRIM sur Internet[15], elle renvoie au site de la préfecture de Guadeloupe, donnant accès à des liens sur les PCS des communes. Chaque fichier en format PDF correspond à une page qui énumère de manière très succincte les risques. Celle-ci renvoie à la consultation de l'Atlas communal des risques (consultable à la DDTM et à la Mairie) ou sur le site du BRGM. Le site de la préfecture fournit en revanche de plus amples informations sur l'aléa volcanique et plus précisément l'activité de la Soufrière.

12 En consultant le site du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)[16], aucun accès direct ne permet d'obtenir de l'information précise sur l'ensemble des aléas et sur toutes les communes. Certaines communes sont pourtant dotées de DICRIM, comme la Désirade[17], avec seulement 2 cartes sur 8 lisibles. Les informations sur les risques via le Web sont donc disponibles, mais à des niveaux différents, en fonction, comme en métropole, de la présence d'un PPR ou du dynamisme de la commune. Certaines communes plus sensibilisées donnent un accès plus aisé à cette information, comme par ailleurs la commune de Lacanau en Gironde (Rocle et Salles, 2017)[18].

13 Enfin, d'autres facteurs territoriaux influencent l'accès à cette information « aisément » disponible, notamment la possibilité d'accéder à une bonne connexion au réseau Internet. Or la Guadeloupe fait partie des régions en retard de couverture ou dans des démarches de « rattrapage » (figure 2)[19].

Figure 2 : Zones d'accès au service numérique en 2017.



Source : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2019/03/17/ces-regions-de-france-ou-surfer-sur-internet-n-est-pas-possible_5437262_4408996.html. Date de la donnée : 2019.

14 On voit donc que la seule existence de ces documents d'information ne garantit pas que l'information parvienne concrètement aux personnes exposées aux risques. En dehors de l'accès Internet, la réglementation impose seulement que les documents soient « *disponibles à la préfecture et à la mairie* »[20], ou « *consultables sans frais à la mairie* »[21]. Elle implique donc une démarche active de la part des habitants qui doivent se rendre en mairie pour collecter ces informations. C'est pour ces raisons que le droit impose également une information active par réunions publiques (ou autres moyens), organisées par le maire, avec l'assistance des services de l'État, au moins une fois tous les deux ans[22].

15 En outre, une Information écrite des Acquéreurs et Locataires (IAL) doit être assurée pour les biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un PPR prescrit ou approuvé[23], ou pour les immeubles bâtis qui auraient subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité assurantielle[24]. Cette obligation légale est généralement respectée dans le cadre des ventes, le notaire engageant sa responsabilité en cas d'omission, mais elle est moins souvent effective dans le cadre des locations effectuées en direct entre le bailleur et le locataire, alors même qu'un état des risques naturels devrait être fourni au nouveau locataire[25]. En cas de non-respect de ces dispositions, l'acquéreur ou le locataire peut poursuivre la résolution du contrat ou demander au juge une diminution du prix[26].

16 Ces différentes modalités d'information des habitants ou futurs habitants dépendent donc de l'établissement d'un PPR sur les communes concernées. Or l'absence de PPR n'indique pas une absence totale de risques. C'est ainsi que certains risques peuvent faire aujourd'hui l'objet de simples « portés à connaissance » du préfet en direction des maires [27], sans que cette information, qui est sensée être « *tenue à la disposition du public par les*

communes »[28] parvienne à se diffuser clairement auprès des habitants concernés. Dans cette hypothèse, l'information des acquéreurs et des locataires (IAL), les réunions publiques et l'existence du DICRIM ne sont plus assurées. Or cette situation risque fort, à l'avenir, d'être de plus en plus fréquente, plus particulièrement en matière d'érosion côtière. En effet, les services de l'État disposent de moins en moins de moyens financiers et en personnel à affecter à des processus d'élaboration de PPR souvent longs et se heurtant à l'hostilité des élus locaux (Chambon et al., 2012 ; Mineo-Kleiner et Meur-Férec, 2016). D'autant qu'en matière d'érosion par effondrement de falaises, les experts et bureaux d'études craignent aujourd'hui de publier des cartes ou des études qui pourraient engager leur responsabilité pénale en cas d'erreur, comme ce fut le cas dans le contentieux de L'Aquila en Italie[29].

17 C'est notamment pour ces raisons que la publication d'informations sur les phénomènes d'érosion côtière semble aujourd'hui ralentie, sinon retenue, sur des territoires aussi vulnérables que la Guadeloupe ou la Côte Basque. Par exemple, la commune de Biarritz n'a pas de PPRN littoral[30] pour gérer l'érosion côtière, mais intègre néanmoins les risques de mouvement de terrain et de submersion marine dans son PLU. Le site Internet de la ville fournit pourtant peu d'informations à ce sujet[31]. La rubrique « environnement » propose un onglet « alerte vagues-submersion » qui informe des sites fermés lors de ces épisodes ; un onglet « confortement de falaise » situé dans la rubrique « projets » mentionne la « sécurisation de la plage et des accès »[32] et en explique succinctement le montage administratif, mais sans fournir d'information sur les aléas ou les risques à l'origine de cet ouvrage. C'est en réalisant une recherche plus poussée que l'on peut obtenir quelques renseignements qui se restreignent à la localisation des aléas, notamment en parcourant le PLU en ligne. Mais il faut que l'internaute télécharge le règlement associé à une zone soumise à l'érosion pour que l'information apparaisse enfin. On constate alors que dans la zone N bien visible sur la carte (figure 3), apparaissent des habitations soumises à un phénomène d'érosion important voire inquiétant (Arnaud et Faure-Vassal, 2017). Mais le risque identifié de « mouvement de sol » n'est pas détaillé (cf. secteur Nf, extrait du règlement PLU figure 3).

Figure 3. Cartographie PLU sur un secteur de Biarritz et règlement PLU zone N associé.

Consultation : janvier 2018.

18 L'information dédiée à cet aléa apparait seulement sur le site Internet du gouvernement *Géorisques* où le risque « Mouvement de terrain - Recul du trait de côte et de falaises » est bien mentionné sur Biarritz (figure 4). *Géorisques* informe de l'existence d'un PCS et d'un DICRIM. Cependant, le lien de téléchargement de ce dernier n'aboutit pas[33]. L'onglet

« mouvement de terrain » cartographie précisément la localisation des aléas, mais malheureusement l'onglet « pour plus de détails » n'aboutit pas.

Figure 4. Visualisation des aléas côtiers dans l'interface *Géorisques*.

Consultation : janvier 2018.

19 Nous pouvons donc conclure avec J. Douvinet (2011) que, *« si les textes de loi affirment que « la sécurité est l'affaire de tous »*, l'accès à l'information nécessaire reste réduit ou partiel.

L'inégale qualification juridique des risques littoraux

20 La compréhension de l'information, dans son contenu technique ou réglementaire, est aujourd'hui brouillée par le fait que des risques ou phénomènes littoraux qui semblent avoir des conséquences équivalentes sur les enjeux bâtis reçoivent un traitement juridique différent. Jusqu'ici, l'érosion littorale est en effet traitée différemment des submersions marines. Le législateur considère en effet que les submersions marines représentent un risque naturel, alors que l'érosion littorale est considérée comme un « phénomène »[34]. Deux propositions de loi déposées récemment par des parlementaires (propositions de loi d'adaptation des littoraux au changement climatique, 2016 et 2017) ont tenté d'inclure l'érosion dans la liste des risques littoraux, mais le processus législatif n'a pas abouti. Le gouvernement avait annoncé qu'il préparerait pour 2018 un projet de loi sur cette question, mais le Conseil Constitutionnel a au contraire validé récemment la différence de traitement juridique (Conseil Constitutionnel 2018). Il est donc difficile d'anticiper l'évolution du droit à venir, mais pour l'heure, les propriétaires de biens littoraux restent soumis à un traitement différent si leur terrain est soumis à un phénomène d'érosion littorale ou à un risque de submersion marine (cf infra).

21 Pour les techniciens, il peut paraître évident d'opérer une distinction entre un « risque » soumis à une probabilité d'occurrence et un « phénomène » observable, irréversible et déjà en cours. Mais le grand public et les propriétaires peinent à comprendre dans quelle mesure la destruction des biens littoraux peut être si différente, qu'elle découle d'un effondrement de falaise, de l'érosion d'une dune ou d'une tempête entraînant une submersion. Dans cet ordre d'idée, J. Douvinet (2011) indiquait déjà que, dans certains DICRIM, les informations peuvent être difficiles à comprendre pour le public, et pourraient être clarifiées. Il suggérait que « *les confusions entre "risque" et "aléa" doivent aussi être supprimées pour que la population puisse comprendre et s'approprier le DICRIM* ». Si le droit n'évolue pas à l'avenir, il conviendra d'autant plus de justifier précisément ces

distinctions techniques entre risque et phénomène dans l'outil pédagogique que devrait être un DICRIM.

Les inégalités entre les personnes

22 Dans ces conditions de publicité aléatoires et de régimes juridiques différenciés, l'accès à l'information des personnes les plus vulnérables semble d'autant moins garanti. La vulnérabilité sociale, qui peut induire un moindre accès aux outils informatiques, une moindre compréhension du droit et un faible recours aux conseils juridiques, peut ainsi renforcer la vulnérabilité environnementale des personnes exposées au risque.

23 Il demeure également évident que pour avoir accès aux données sur Internet, il faut disposer d'un ordinateur, être familiarisé avec l'outil informatique, ce qui est moins démocratisé sur le littoral guadeloupéen que dans les grandes agglomérations métropolitaines. La « fracture numérique » tient ainsi à l'écart de la « toile » les plus démunis, les moins diplômés, les plus âgés et/ou les plus excentrés géographiquement, s'inscrivant dès lors dans une problématique de justice sociale (Kiyindou, 2009). Et lorsque se développent l'e-administration et la dématérialisation des procédures administratives, les populations les moins connectées voient se creuser un nouveau fossé entre elles et l'administration, y compris de leurs collectivités territoriales (Attour et Longhi, 2009).

24 Cette fracture numérique est ressentie sur le terrain. Lors de nos entretiens en Guadeloupe, les personnes enquêtées ont rarement, voire jamais mentionné Internet comme première source d'information sur les risques. La connaissance empirique, le bouche à oreilles et les informations via la télévision et la radio dominent. Des disparités très visibles se manifestent ainsi en France entre différentes catégories de personnes exposées. Aux deux extrêmes de ces situations, on peut citer d'un côté les personnes isolées, peu éduquées et peu organisées comme peuvent l'être certains résidents sans titre sur le littoral de la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe (Claeys et al. 2017a, Lambert et al. 2017), et de l'autre côté des propriétaires de terrains littoraux aux réseaux sociaux influents et/ou à la capacité d'organisation élevée que constituent par exemple des propriétaires organisés en ASA (Associations Syndicales Autorisées). Ces derniers bénéficient d'un statut reconnu qui leur permet un accès plus direct à l'administration et aux collectivités publiques concernant la gestion du littoral aux abords de leurs immeubles. Un site internet actualisé avec le soutien du ministère de l'Agriculture leur est dédié, et leur propose des analyses et conseils juridiques et des guides méthodologiques[35]. Entre ces deux extrêmes se situent des propriétaires organisés en association ou Comité d'Intérêt de Quartier (CIQ) à Marseille ou dans le Nord de la France, qui parviennent peu ou prou à défendre leurs intérêts et leurs visions de l'environnement littoral (Deldrève, 2011 ; Deldrève et Hérat, 2012). En outre, dans les départements d'Outre-mer, peut se poser le problème de la langue. Aujourd'hui encore, les réunions publiques qui ont eu lieu en Guadeloupe, ou les campagnes de communication de l'Agence des 50 pas concernant les possibilités de cession de terrains sur la zone des 50 pas, sont principalement réalisées en français, ce qui tend à désavantager les personnes les plus âgées et/ou les moins scolarisées, ancrées dans une culture de l'oralité, pour qui le Créole est la langue maternelle. Mais surtout, l'évolution chaotique du régime juridique de la zone des 50 pas dans les 60 dernières années a pu générer des incompréhensions et des inégalités dans l'obtention de titres de propriété en Guadeloupe. Plusieurs évolutions

juridiques contradictoires se sont en effet succédées dans le temps, qui ont rendu très complexe la compréhension des droits individuels des occupants de la zone des 50 pas.

25 Historiquement, la zone des 50 pas du roi était un domaine royal depuis 1674. Elle devient ensuite zone des 50 pas géométriques, intégrée dans le domaine public à la Révolution, et donc inaliénable et imprescriptible. Pourtant, le décret de 1882[36] déroge à ce statut pour permettre des cessions à des particuliers de terrains bâtis occupés. En 1955[37], cette zone des 50 pas est déclassée dans le domaine privé de l'État, ce qui permet alors de relancer des procédures de vente de terrains et de sécuriser le développement économique et touristique. Inversement, la loi littoral du 5 janvier 1986 ramène cette zone dans le domaine public, en permettant néanmoins des procédures de cession par déclassement (Chadenas et al, 2016) ou de reconnaissance de titres. Finalement, depuis 2015, ne peuvent plus être cédés les terrains soumis à un « risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines »[38]. Or ces changements successifs de situation ont permis à certains habitants ou investisseurs, parce qu'ils étaient mieux informés ou conseillés, de saisir l'opportunité du passage au domaine privé de l'État entre 1955 et 1986, qui permettait à cette époque les cessions de terrains. Ainsi, au sein d'une même collectivité locale, les inégalités sociales peuvent générer des iniquités dans l'accès à l'information ou la compréhension de l'opportunité d'une situation. En Guadeloupe cette situation est exacerbée par son contexte postcolonial. L'ethno-classe des béké, ces héritiers des grands colons, a su, durant les Trente Glorieuses saisir toutes les opportunités juridiques alors offertes aux occupants du littoral pour légaliser l'implantation de stations balnéaires florissantes en cette période de massification des loisirs et d'héliotropisme des populations européennes. Ces stations balnéaires demeurent très localisées (principalement en Grande-Terre). Ailleurs, les populations locales installées sur le littoral guadeloupéen se sont peu saisies de ces opportunités juridiques. Enfin, une inégalité de compréhension du droit codifié s'ajoute aux autres éléments. Certains habitants n'ont en effet pas activé les procédures de régularisation, en pensant que le droit coutumier, connu sous le nom de lakate leur conférait un droit de propriété acquisitive (Claeys et al. 2017a), à rapprocher des notions d'usucapion ou de prescription acquisitive. Or ces deux formes d'acquisition de la propriété sont inopérantes sur un domaine public tel que la zone des 50 pas, qui reste imprescriptible.

26 Ces inégalités d'accès à l'information ont donc généré des inégalités de situations juridiques : aujourd'hui, certains habitants sont simplement tolérés sur la zone des 50 pas, alors que d'autres ont déjà fait valider leurs titres pour devenir propriétaires.

L'accès inégal aux procédures juridiques

27 L'accès à la justice est reconnu par la convention d'Aarhus. Mais cet accès au juge ou aux procédures est surtout facilité pour ceux qui ne craignent pas la fréquentation des juridictions, ont accès à des conseils juridiques et peuvent engager des frais d'avocats parfois conséquents.

L'accès inégal aux procédures de régularisation des propriétés littorales en Guadeloupe

28 En Guadeloupe, la régularisation de l'occupation des terrains de la zone des 50 pas peut faire l'objet de deux procédures distinctes[39].

29 La première procédure qui concerne la validation des titres est une procédure juridictionnelle. Les occupants de certains terrains de la zone des 50 pas ont pu, à partir de 1955, faire valider des titres sous réserve de les présenter dans le délai d'un an[40]. Cette procédure a été actualisée par la loi de 1996[41] qui a prévu l'évaluation par une Commission départementale de vérification des titres, laquelle n'a été mise en place qu'en 1999 et a cessé ses travaux le 18 janvier 2001. Cette Commission ne reçoit que des titres antérieurs à 1955, délivrés par l'État (Cour de cassation du 2 février 1965 et Conseil Constitutionnel, Décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011) et « *établissant les droits de propriété, réels ou de jouissance sur les terrains précédemment situés sur le domaine de la zone des cinquante pas géométriques dont la détention par la personne privée requérante n'était contrariée par aucun fait de possession d'un tiers à la date du 1er janvier 1995* » (Article L5112-3 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). La Commission donne un avis sur ces titres, qui doivent ensuite être reconnus par le Tribunal. Il s'agit donc d'une procédure juridictionnelle et non administrative, qui peut sembler insurmontable pour certains habitants.

30 La seconde procédure prévoit la cession de certains terrains. Les conditions de cession ont été fixées par l'article L5112-6 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Elles tiennent d'une part à la qualité des terrains. Seuls peuvent être cédés les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, et situés en-dehors des zones exposées à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines (article L5112-5 du CGPPP). En outre, ne peuvent être cédés ni les pentes proches du littoral (article L121-43 Code de l'urbanisme), ni les plages, espaces boisés, parcs ou jardins publics et espaces restés naturels de la zone des cinquante pas, y compris dans les parties urbanisées de la bande littorale (article L121-47 du code de l'urbanisme), ni les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des projets d'intérêt général ou économique[42] (article L121-48 du code de l'urbanisme). Les espaces naturels sont remis au Conservatoire du Littoral (article L5112-8 du CGPPP). Les conditions sont d'autre part procédurales : le terrain doit être déclassé du domaine public par l'État et la cession doit se faire à titre onéreux. Les demandes de cession doivent être déposées avant le 1er janvier 2020. En outre, un droit de préemption est ouvert pendant les 6 mois qui suivent la cession, au profit des communes ou des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques (article L5112-9 du CGPPP). Le GCPPP a fixé également d'autres conditions techniques concernant la superficie cédée, la délimitation du terrain, l'indication des servitudes grevant le terrain (article L5112-7).

31 Enfin, les personnes bénéficiaires de cette possibilité de cession sont :

- en priorité les communes et les organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social qui en demandent la cession dans un délai de six mois à compter de la mise en demeure par l'État (articles L5112-4 et L5112-4-1 du CGPPP) ;
- les personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 1995, ou leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation ;
- à défaut d'identification de ces personnes, les occupants de constructions affectées à leur habitation édifiées avant le 1er janvier 1995.

32 L'analyse de ces deux procédures fait apparaître un certain nombre d'inégalités entre les occupants de la zone des 50 pas.

33 Une première inégalité se profile entre d'une part les occupants qui peuvent justifier de titres écrits, publiés et opposables aux tiers, et d'autre part ceux qui disposent de titres non valides comme des actes notariés non publiés aux hypothèques, ou ceux qui ne peuvent présenter aucun titre écrit.

34 Une deuxième inégalité, découlant de la première, repose sur le fait que la validation des titres donnait finalement un droit de propriété gratuit. Inversement, les occupants ne disposant pas d'un titre ne peuvent régulariser leur situation qu'en achetant à titre onéreux le foncier occupé. En outre, la cession à titre onéreux des terrains s'accompagne, depuis le 1er mars 2012 de frais annexes, notamment la délimitation par un géomètre (article L5112-7 CGPPP) ainsi qu'une participation en vue de financer les équipements publics programmés dans les secteurs correspondants (article L5112-6-1 CGPPP)[43]. Ainsi, les populations paupérisées ont souvent fait le choix contraint de ne pas régulariser leur situation, afin de ne pas être astreintes par la suite à payer ces frais annexes, ni les taxes foncières (Claeys et al. 2017).

35 En troisième lieu, les situations sont inégales dans l'espace et dans le temps. Les cessions, encouragées par la loi de 1996[44] dépendent en effet de la situation géographique du bien : cessibilité en zone urbaine ou zone d'urbanisation diffuse[45], incessibilité en zone naturelle [46] ou zone de risque dans le périmètre d'un PPR.

36 Dans le temps, il faut constater que les situations examinées avant la réalisation des PPR conduisaient plus facilement à la régularisation. Ainsi du cas d'un habitant qui avait obtenu, dans le cadre d'un processus de régularisation de son occupation sans titre, l'accord de l'État concernant la cession de sa parcelle en 2009, et qui s'est vu dans un second temps notifier une décision de refus de l'État en 2011, au motif que la parcelle était désormais située dans le périmètre d'un PPR.

37 Hormis ces procédures singulièrement complexes, et particulières aux littoraux ultra-marins, des différences demeurent entre les habitants des littoraux vulnérables, quant à l'indemnisation de la perte de leurs biens.

L'inégal accès aux procédures d'indemnisation

38 La gestion des zones littorales vulnérables à l'érosion ou aux submersions marines passera, à l'avenir par des choix entre protection du trait de côte dans les zones urbaines ou suppression/relocalisation des habitations isolées ou des zones moins denses (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2017). En matière d'indemnisation des biens vulnérables qui devront être supprimés (par expropriation ou acquisition amiable), la situation des occupants de la zone des 50 pas de Guadeloupe peut être utilement comparée à celle d'autres populations littorales établies ailleurs sur le territoire métropolitain. En effet, les solutions juridiques en matière d'indemnisation de la suppression des biens littoraux vulnérables sont en évolution, notamment depuis la tempête Xynthia.

39 D'une part, le fonds Barnier permet d'exproprier ou d'acquérir à l'amiable des biens lorsqu'un risque prévisible « de mouvements de terrain (...) ou de submersion marine menace gravement des vies humaines »[47]. Ce dispositif permet donc d'acquérir avec indemnisation des immeubles menacés par les effondrements de falaise ou des submersions marines. En revanche, il ne concerne pas, pour l'heure, les immeubles menacés par l'érosion lente des côtes sableuses. Ce traitement différencié, certes justifié

par la notion de menaces graves pour la vie humaine, laisse aujourd'hui démunis des propriétaires dont les biens immobiliers seront irrémédiablement détruits par l'érosion de la côte sableuse aquitaine. L'exemple de l'immeuble « le Signal » à Soulac-sur-mer en est une illustration (Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 2016). Or dans cette affaire précisément, le Conseil Constitutionnel a récemment considéré que l'exclusion de l'érosion dunaire de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs ne heurte pas le principe d'égalité (Conseil constitutionnel, 2018 ; Lambert et al., 2019).

40 D'autre part, pour ces propriétaires, le risque est grand de voir leur terrain et leur immeuble incorporé dans le domaine public maritime sans indemnisation, par une procédure de simple délimitation (articles L2111-4 et L2111-5 CGPPP). Pourtant, une décision récente du Conseil d'État à propos des propriétés littorales sur la commune de Vias, reconnaît que les dispositions de l'article L2111-4 du CGPPP n'excluent pas toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique en cas d'incorporation de parcelles dans le domaine public, et ne s'opposent pas à ce que le propriétaire obtienne une « *réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi* » (Conseil d'État 22 septembre 2017, req n° 400825). Ainsi, la jurisprudence et le droit positif sont aujourd'hui en pleine évolution. D'un côté, les tribunaux dans l'affaire de l'immeuble Le Signal ont rappelé que les propriétaires n'avaient pas un droit à indemnisation de la perte de leurs biens. Pour passer outre cette jurisprudence, le législateur a donc tenté de bricoler des solutions *ad hoc* pour résoudre le cas particulier de cet immeuble[48]. Dans le même temps, les parlementaires ont cherché à construire des principes généraux en incluant les risques « y compris côtiers » dans la définition des mouvements de terrain[49]. Pour autant, ces propositions de loi n'ont pas été adoptées. Enfin, le Conseil d'État a pour sa part ouvert une possibilité d'indemnisation de la perte de propriété due à l'érosion des côtes sableuses, mais en la limitant à des cas exceptionnels. On constate donc que l'harmonisation des solutions juridiques n'est pas encore à portée de main, et que le règlement des différends passera sûrement par des contentieux au cas par cas qui risquent d'exclure de fait des populations n'ayant ni les moyens ni l'habitude de recourir à des cabinets d'avocats.

41 Une autre inégalité en matière de recours au juge réside dans le potentiel, même s'il est difficile d'en mesurer l'impact, que le risque juridique n'influe pas sur les décisions locales. Un maire, sous la pression, voire la menace de contentieux de certains habitants bien conseillés, pourra préférer prendre des décisions engageant les finances publiques pour protéger quelques habitations, même si l'intérêt général peut dans ce cas être très discutable (cf infra).

Une très inégale participation à la prise de décision publique et juridique

42 Les inégalités d'accès à l'information et aux procédures renforcent d'autant l'inégalité d'influence des habitants à la décision publique qu'il s'agit de processus de participation ouverte ou d'influence plus dissimulée.

43 Dans sa thèse, R. Coco note bien le « *décalage entre l'obligation d'information du public, plutôt respectée, et la possibilité laissée aux pouvoirs publics, locaux ou nationaux, de lui permettre de participer à la décision* » (Coco, 2015, p179). Alors que les occupants guadeloupéens peuvent

céder parfois à un certain fatalisme, on constate inversement que des propriétaires bien organisés (on retrouvera ici l'exemple des ASA cité plus haut), ou ayant des contacts facilités avec les autorités municipales, voire bénéficiant d'une renommée médiatique, feront preuve d'une plus grande combativité contentieuse.

Des procédures de participation qui demeurent théoriques

44 Sur le plan constitutionnel, l'article 7 de la charte de l'environnement rappelle que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ce droit est également codifié à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, alinéas 5, qui définit le principe de participation permettant à toute personne d'être « informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente » ;

45 Même si de nombreuses procédures existent, comme la possibilité peu utilisée pour les collectivités locales de consulter les électeurs sur les affaires communales (article L2142-1 du CGCT), ou de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal (article L2143-2 du CGCT), ou les cas de saisine de la Commission nationale du Débat Public (article L121-1 du code de l'environnement), et surtout les enquêtes publiques, notamment au moment de l'élaboration des PPR, certains auteurs considèrent que ces procédures « *ne sont pas des enceintes de débat et encore moins de décision. Il s'agit plutôt d'occasion donnée aux citoyens d'exposer leurs doléances individuelles* » (Coco, 2015, p. 180).

46 Des réserves avaient déjà été formulées sur l'insuffisante application en droit interne de l'article 8 de la Convention d'Aarhus sur la participation à l'élaboration des textes réglementaires (Prieur M, 2007, Betaille 2010). En outre, la convention recommande que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et les solutions sont encore possibles et si le public peut exercer une réelle influence (article 6-2). Or cet article est très mal transposé en droit français, où les enquêtes publiques interviennent, on le sait, trop tardivement pour permettre une modification du projet (Harada, 2008 ; Blatrix, 1996).

47 Par suite, si les procédures légales ne permettent pas au public en général d'interagir au bon moment de l'élaboration des décisions, on peut en outre constater des inégalités interpersonnelles en termes d'influence sur les décisions publiques. Les personnes bien dotées en capital social pourront plus facilement, et au moment opportun, « chuchoter à l'oreille » du décideur.

48 Ceci explique peut-être en partie le retard de la gestion juridique des risques naturels en outre mer : alors que le régime d'indemnisation CatNat existe en France métropolitaine depuis la loi du 13 juillet 1982, ce n'est qu'après le passage du cyclone Hugo qui dévasta la Guadeloupe en 1989 que ce régime fut élargi aux Antilles Françaises, par la loi du 25 juin 1990, qui étend cette garantie légale des catastrophes naturelles et la solidarité nationale aux quatre départements d'Outre-Mer : Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion (Besson, 2005).

Les inégalités dans l'influence sur la décision

49 Pour analyser les inégalités de poids sur les décisions publiques, il peut être utile de reprendre la comparaison entre les personnes isolées, peu éduquées et peu organisées que sont les résidents sans titre sur la bande des 50 pas géométriques en Guadeloupe, et les propriétaires de terrains littoraux, ailleurs en France, bien dotés en capital social et/ou constitués en ASA. Dans le premier cas, la situation d'occupants sans titre juridique reconnu les rend invisibles à la décision publique (Lambert et al., 2017). Les solutions qui leur sont proposées, qu'il s'agisse de régularisation ou de relogement, ne peuvent être réglées qu'au cas par cas, dans une complexité de critères juridiques contradictoires qui empêche tout traitement homogène et cohérent de situations trop disparates.

50 Néanmoins, ces occupants ne sont pas réellement oubliés par le législateur. Mais le traitement du vide juridique de leur présence sur la bande des 50 pas a dû être pris en compte par une loi spécifique (loi Letchimy, 2011). Celle-ci prévoit des mesures permettant d'indemniser, voire de reloger des occupants irrégulièrement installés sur la bande des 50 pas. Mais il s'agit ici de procédures dérogatoires, sur mesure, permettant de faire intervenir des fonds publics (le fonds Barnier), pour régler des situations sans issues jusque-là, et pour lesquelles les collectivités locales devaient trouver des solutions de dépannage en mobilisant, tout en les distordant quelque peu, les procédures de Résorption de l'Habitat Indigne ou de Résorption de l'Habitat Spontané[50].

51 Au contraire, on peut constater que les habitants exposés à des risques comparables en Métropole sont traités différemment. On objectera bien sûr que, contrairement aux occupants guadeloupéens, les habitants des zones littorales de l'hexagone ont acheté leur terrain et fait construire leurs habitations au prix fort, dans des zones littorales où le foncier est contraint et sa valeur élevée (Bulot et al, 2009). Il n'en reste pas moins que la tempête Xynthia qui a touché les côtes vendéennes et aquitaines, a donné lieu à une extension immédiate de la capacité d'indemnisation du Fonds Barnier aux submersions marines. Par la suite, la Cour de comptes a pu critiquer le caractère trop généreux de certaines indemnisations, considérées comme « très complètes, mais avec des incohérences », notamment l'absence d'analyse de la situation de chaque habitation pour vérifier si d'autres moyens de protection n'auraient pas été moins coûteux, ainsi que l'absence de contrôle de l'existence d'un permis de construire, « privant l'État d'un instrument de dissuasion des constructions illégales notamment en zones de graves dangers » (Cour des comptes, 2012).

Poursuite de l'intérêt général ou défense d'intérêts particuliers ?

52 En matière de risques littoraux, les décisions d'intervention publique sont assujetties à deux critères. D'une part, l'engagement de fonds publics doit être dicté par l'intérêt général de la protection d'une zone urbaine dense, voire d'une zone économique. Inversement, la protection contre la mer de quelques habitations isolées ou de quelques logements ne représente qu'un cumul d'intérêts particuliers. D'autre part le choix entre la construction d'un ouvrage de protection ou le rachat de biens vulnérables dans le cadre d'une opération de « recul stratégique » doit être éclairé par une analyse coûts-avantages, et la collectivité doit choisir la moins coûteuse des solutions (article L561-1 du code de

l'environnement). Or les résultats de cette analyse dépendent de la valeur monétaire des biens considérés.

53 On voit donc que ces critères, et notamment la délimitation entre intérêt général et cumul d'intérêts particuliers, peuvent être mis en discussion à la lumière de l'équité, pour que l'égalité de traitement juridique ne conduise pas à un renforcement des inégalités économiques.

L'intérêt individuel

54 L'inégalité économique constitue la première injustice qui touche les différents biens construits sur le littoral.

55 D'une part, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 sur l'assèchement des marais prévoit que la protection contre la mer des propriétés privées littorales est du ressort des propriétaires de terrains riverains, même si la puissance publique dispose d'une simple possibilité d'intervenir financièrement[51].

56 Aussi les propriétaires qui n'ont pas les moyens financiers de protéger eux-mêmes leurs biens contre la mer ne peuvent-ils qu'assister à leur perte. Dans ce contexte, certains habitants développent leurs propres stratégies de protection, pouvant infléchir peu ou prou leur « trajectoire de vulnérabilité » (selon la formule de Magnan et al., 2012). À partir de nos enquêtes menées en Guadeloupe (Claeys et al., 2017), une typologie peut être dégagée de l'observation des situations sur le terrain. Plusieurs niveaux de capacité d'action peuvent être identifiés : l'impuissance totale, le bricolage précaire et l'aménagement actif. Ces trois types sont liés aux ressources matérielles et sociales dont les habitants disposent.

57 Dans le cas de *l'impuissance*, la capacité d'action des individus est très faible, sinon inexistante. Ces derniers tendent à cumuler un grand nombre de vulnérabilités socioéconomiques, culturelles, mélaniques. À l'extrême, le profil type serait une personne âgée en mauvaise santé, vivant seule loin de ses enfants, peu ou pas diplômée, maîtrisant peu la langue française, avec de faibles revenus, occupant un logement vétuste ou insalubre sans droit ni titre et fortement exposé aux aléas côtiers. Dans ce cas, la capacité d'action des personnes rencontrées sur le terrain guadeloupéen se réduit à la prière en regardant la mer « manger » leur maison.

58 Dans le cas du *bricolage précaire*, la capacité d'action des individus demeure faible, sans être nulle. S'il s'agit de personnes socialement vulnérables, elles bénéficient cependant de certaines ressources, par exemple, être en (relative) bonne santé ou être soutenues par un réseau de solidarité familiale ou locale (voisinage ou même élus municipaux). Dans ce cas, leur capacité d'action pouvait prendre des formes diverses : la réalisation de petits travaux visant la protection de leur maison (planter des arbres et/ou déverser des gravats pour ralentir l'érosion), l'autorisation tacite d'un élu municipal de s'installer sur un terrain vacant ou bien la possibilité de protéger sa maison « On Koudmen », c'est-à-dire grâce « au coup de main », cette entraide familiale et amicale qui mobilise des réseaux de solidarité et d'échanges informels.

59 Enfin, certains habitants peuvent financer un *aménagement actif*, qui leur permet de protéger eux-mêmes leurs terrains. Il s'agit principalement, en Guadeloupe, de personnes dans la force de l'âge, qui ont un niveau d'étude au moins équivalent au certificat d'études, qui ont des revenus relativement réguliers, des réseaux de solidarité, voire des

réseaux d'influence. Par exemple, parmi les personnes interviewées, certaines ont fait réaliser à leur frais (avec ou sans autorisation) des travaux de protection de leur maison et de leur terrain (principalement des enrochements réalisés par des professionnels).

60 Ailleurs en métropole, où la valeur des villas de bord de mer atteint des records, certains disposent des moyens financiers de lutter contre la mer, comme en témoigne la « digue Bartherotte », un amas de béton et de gravats entretenu depuis des années par quelques habitants fortunés pour protéger leurs propriétés à la pointe du Cap Ferret en Gironde, privatisant ainsi le bord de mer et rendant l'accès au littoral particulièrement dangereux [52].

L'intérêt général

61 Au-delà de ces travaux effectués par les propriétaires, et pour compléter le dispositif de la loi de 1807, la loi de 1992 sur l'eau et les milieux aquatiques a donné la possibilité aux collectivités territoriales de réaliser, dans le cadre de leur compétence GEMAPI[53], des travaux de « défense contre la mer » (article L.211-7 du Code de l'environnement). L'une des conditions est que ces travaux présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence, reconnu dans le cadre d'une procédure de Déclaration d'intérêt général (articles R214-88 à 104 du code de l'environnement) prévoyant une enquête publique et un « mémoire justifiant l'intérêt général ».

62 Or, la définition du contour de cet intérêt général n'est pas établie. On constate souvent qu'est considérée d'intérêt général la défense de zones ou d'activités économiques (hôtels, commerces...). Or cette présomption d'intérêt général liée aux activités économiques pourrait être questionnée, au même titre que la volonté patente, dans les deux propositions de loi d'adaptation des littoraux au changement climatique (2017), d'envisager un maintien ou un encouragement provisoire des activités économiques dans les zones vulnérables, à travers la procédure proposée du Bail Réel Immobilier LIttoral (BRILI, article 12 de la proposition de loi 2016).

63 Des exemples relevés sur les littoraux basque et guadeloupéen montrent que sont généralement considérés comme d'intérêt général les travaux de défense de routes ou de voies ferrées, d'intérêts économiques comme des hôtels, des commerces et terrasses de café ou des biens patrimoniaux (exemple de l'établissement des Bains de la Côte des Basques à Biarritz, pourtant détruit trois fois par la mer et des éboulements), et jusqu'à la défense de trois « greens » du golf d'Ilbarritz à Bidart en bord de falaise marine[54].

64 Mais au-delà de ces exemples, il est possible de se demander si l'on n'assiste pas dans certains cas au maquillage d'intérêts particuliers par une apparence d'intérêt général (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2007).

65 En premier lieu, il est établi que les propriétaires privés regroupés en ASA peuvent plus facilement négocier avec l'administration et les collectivités publiques concernant la gestion du littoral aux abords de leurs immeubles. Ce régime institutionnalise l'utilité de ces structures et la cohérence de leurs travaux, en donnant un statut quasi-public au regroupement des intérêts privés de ces propriétaires[55]. D'une part, les travaux qu'ils effectuent en la matière sont considérés comme des travaux publics. D'autre part, ils bénéficient d'une présomption d'intérêt général, fort utile pour obtenir ou faire autoriser la réalisation de travaux de défense contre la mer. Désormais, le regroupement de leurs propriétaires en ASA permet de donner une aura d'intérêt général à la protection de

quelques villas alignées sur les falaises de la Côte basque, assez loin du but que pouvait constituer à l'origine la protection côtière des kilomètres de Wateringe des Flandres.

66 Un exemple plus récent pourrait illustrer ces doutes. Il s'agit d'un sportif professionnel célèbre qui a racheté il y a quatre ans une villa magnifique à flanc de falaise à Biarritz, avec vue imprenable sur l'océan[56]. Or il résulte des entretiens avec les agents locaux de la DDTM[57] que cette villa a déjà été sinistrée par l'effondrement d'une partie de ses pièces d'habitation. Il est donc impossible d'ignorer le risque ici.

67 Les transcriptions de l'entretien sont éclairantes :

> « Le gars était dans sa salle de bains, c'est véridique, hein !... Tout est parti... Le gars est sorti de la salle de bain, il a claqué la porte, la moitié de la maison est descendue derrière lui [...]. Il était du bon côté de la porte....Oui, parce que tout ça, en pied de falaise, ce sont des cavités [...]. Cette maison, là, alors là, on ne peut pas dire qu'on ignore le risque. Elle vient d'être achetée par un joueur de hand professionnel. Parce que ça vaut une blinde, une baraque comme ça...Mais détruite ? [...] il n'y a que la moitié qui est partie. Ils ont refait la façade... Il sait qu'elle peut partir n'importe quand, il l'a achetée, il habite dedans... tout le monde le sait. »

68 Or, un projet plus récent du nouveau propriétaire vise à transformer la magnifique demeure en « villa du sport » pour accueillir des manifestations et développer l'accueil de délégations sportives. Dans un entretien avec un journaliste, l'heureux propriétaire définit un projet hybride : « *Ce n'est pas un hôtel, ce n'est pas une maison. Ce sera la Villa des sports, un nouveau concept, un complexe de préparation sportive pour les clubs et les fédérations* ». Il y voit même « *une action philanthropique* ». Cette hybridation permettra-t-elle un jour de faire qualifier d'intérêt général le nécessaire renforcement de la falaise sous la villa ? Les contacts avec les élus locaux semblent en tout cas facilités, comme le confirme l'entretien :

> « j'ai eu de très bons rapports avec les maires qui mettront à disposition leurs installations sportives, reconnaît-il. Je bénéficie d'un capital sympathie qui favorise certaines choses. »[58]

69 Il apparaît ainsi dans ces exemples que certains propriétaires disposent d'une plus grande facilité à négocier et obtenir des interventions publiques, ou simplement des tolérances, voire de l'impunité si l'on pense à des ouvrages privés construits parfois sans autorisation sur le domaine public maritime.

70 En outre, cette inégalité entre propriétaires se double d'une inégalité entre les communes qui ont ou n'ont pas les moyens financiers de participer à cette défense contre la mer, ou de prendre des mesures de sauvegarde des biens proportionnées à leurs budgets. La jurisprudence considère en effet que l'intérêt général de l'intervention publique doit se mesurer proportionnellement avec les finances dont dispose la commune en cause. Ainsi, l'intervention d'une commune riche pourra-t-elle être admise plus facilement que celle d'une commune au budget plus faible (TA de Bordeaux Le Signal 2014)[59].

71 On retrouve cette tentation de favoriser l'occupation du littoral par des activités économiques lucratives dans les deux propositions de loi proposant de mettre en place des baux provisoires pour sécuriser des activités économiques, les BRILI (Proposition de loi 2016). Or dans cette hypothèse, le risque serait qu'une utilisation purement financière de ces dispositifs conduise à évincer dans un premier temps les populations vivant dans les zones vulnérables du littoral, pour installer ensuite à leur place des activités économiques temporaires, appuyées sur des autorisations provisoires, mais sécurisées. Une telle tendance constituerait alors un nouveau processus d'appropriation rampante

des littoraux (Bidet et Devienne, 2018). Les recherches historiques et sociologiques, et notamment celles d'Andrew W. Kahrl, ont en effet montré, dans d'autres contextes, que « *les petits propriétaires noirs du Sud des États-Unis ont été les premiers à être dépossédés de leurs terrains au gré de la massification du tourisme et du développement d'un secteur immobilier de luxe en bord de mer* » (Kahrl, 2012). Or, les entretiens menés en Guadeloupe ont révélé que certains habitants mettaient en lien les propositions de relocalisation que leur faisaient les acteurs publics avec un projet de développement de port de plaisance sur la commune. De telles coïncidences entre la suppression des habitations et leur remplacement par des activités économiques risqueraient alors, et assez légitimement d'entamer l'acceptabilité locale des procédures de relocalisation.

Les différences d'indemnisation selon la valeur des biens

72 D'autres inégalités de traitement s'expliquent enfin par l'inégalité de la valeur des biens menacés.

73 En premier lieu, les plafonds d'indemnisation sont inégaux. Comme vu précédemment, le fonds Barnier permet aujourd'hui d'indemniser la suppression de propriétés menacées par des submersions marines. Dans le cas d'une acquisition à l'amiable de biens sinistrés, la valeur de rachat de ces biens était plafonnée à 60 000 €, mais ce plafond a été relevé à 240 000 € après la tempête Xynthia[60]. Dans le cas d'une acquisition préventive de biens non sinistrés, l'indemnisation est encore plus généreuse puisqu'en cas d'acquisition amiable, aucun plafond n'est prévu, et en cas d'expropriation, la valeur du bien est maximisée : « *pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque* » (article 561-1 du code de l'environnement).

74 Mais le fonds Barnier ne peut indemniser la suppression des biens vulnérables sur le littoral guadeloupéen, dans la mesure où les occupants n'en sont pas toujours propriétaires. Aussi le député Letchimy a-t-il fait adopter la loi éponyme pour les situations très particulières de Guadeloupe et Martinique. Or dans le cadre de ce dispositif, le montant de l'indemnisation prévue est bien inférieur à ce qui prévaut en métropole (article 6, loi Letchimy 2011). En effet, les indemnisations prévues dans les DOM pour *« la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines »* sont plafonnées à 40 000 € pour les locaux à usage d'habitation ou 20 000 € pour des locaux à usage professionnel.

75 En second lieu, les procédures de choix entre construction d'ouvrages de défense contre la mer et relocalisation des biens exposés au titre du fonds Barnier, doivent faire l'objet d'analyses coûts-bénéfices. Les biens relocalisés ne peuvent être en effet indemnisés par le fonds Barnier que si le montant de l'indemnisation est inférieur au coût des autres moyens de défense contre la mer (article L561-1 du code de l'environnement). Cette disposition justifie l'intérêt général de la protection des zones urbaines denses : le nombre des enjeux exposés rend le choix de la protection par des digues plus avantageux économiquement que les indemnisations qui seraient dues pour leur délocalisation.

76 Mais ce calcul constitue aujourd'hui un avantage indéniable pour les propriétaires de villas isolées de grande valeur, situées par exemple en haut de falaise au Pays basque avec vue sur mer. Leur valeur actuelle sur le marché rendrait la relocalisation plus coûteuse que les ouvrages de renforcement de falaise. Inversement, dans le cas des habitats

informels de Guadeloupe, la faible valeur des habitations rend leur relocalisation moins coûteuse.

77 Cette valeur vénale des biens rend aujourd'hui les décisions publiques très complexes en matière de risques littoraux. Comme l'indique un agent de la DDTM[61] :

> « Il n'y a qu'à voir sur la falaise à Guéthary, c'est un joueur de foot qui a acheté, alors que la falaise... Et là, c'est pareil. Les élus, ils sont complètement démunis... c'est pour ça aussi qu'ils sont très insistants auprès des services de l'État. Parce qu'ils nous disent, mais vous vous rendez compte, la maison, là, on sait, il y a 10 ans, il y a la moitié qui est partie. Donc on lui dit ben Monsieur le Maire, prenez un arrêté de péril. [...] on est sur des maisons qui valent 4 millions d'euros... Je fais comment ? [...] S'il me met en demeure de l'acheter ?.... »

78 Ces difficultés sont confirmées par les élus. Ainsi, un maire du littoral basque détaille un précédent lors des rencontres de l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL) en 2006 :

> « En 1920, la villa Belle-Rose est construite sur une parcelle jouxtant les falaises de la Côte des Basques, qui appartiennent au domaine privé de la commune de Biarritz. En 1976, les falaises non entretenues se sont éboulées et une partie du terrain de la villa s'est effondrée. S'en suivent un arrêté de péril en 1976 et une procédure d'expropriation en 1989. En 1993, la Cour d'appel de Pau a jugé la responsabilité de la commune de Biarritz sur le fondement de l'article 1384. Le pourvoi formé contre cet arrêté a été rejeté en 1995. La Cour condamne la ville de Biarritz à : 228 673 € pour privation de jouissance ; 381 122 € pour dépréciation de la villa ; 304 898 € pour dépréciation du terrain restant ; 7622 € au titre de l'article 700 NCPC, soit un total de 922 315 €.
> Dans la continuité des travaux de sauvegarde sur la falaise de la Côte des Basques, la ville de Biarritz envisage de réaliser une nouvelle tranche de confortement sur la base d'un programme général élaboré par le BRGM, puis de son bureau d'étude, ANTEA... Après une telle condamnation, nous n'avons pas eu le choix et avons dû réaliser les travaux. Quatre villas ont été démolies » (Larrousset, 2006, p. 88)

79 En troisième lieu, un dernier critère peut constituer une autre source de discrimination ou d'injustice. Il s'agit de l'intérêt « général » qui serait attaché à la protection d'un immeuble de grande valeur architecturale ou patrimoniale. S'il est vrai que la collectivité doit préserver des biens patrimoniaux de grande qualité (comme les biens classés au Patrimoine mondial de l'UNESCO), on constate que le principe, appliqué à des biens privés situés sur le littoral, revient à favoriser les heureux propriétaires de biens exceptionnels. On peut se demander néanmoins s'il est équitable que des fonds publics soient dirigés vers la défense du rivage devant des biens privés isolés d'une grande valeur patrimoniale, alors que la défense ou l'indemnisation de 78 logements n'est pas reconnue d'intérêt général par la jurisprudence administrative. C'est le sens de la jurisprudence relative à l'immeuble Le Signal. Le TA de Bordeaux y déclare que « *la protection de l'immeuble ne présente un intérêt effectif que pour les copropriétaires, mais en réalité aucun intérêt suffisamment qualifié pour la collectivité* ». Pour juger ainsi, et malgré le fait que cet immeuble regroupe 78 logements, le tribunal s'est fondé sur les analyses de coûts comparés des protections avec la valeur vénale de l'immeuble, et son « *absence d'intérêt architectural particulier* » (Tribunal Administratif de Bordeaux 2014).

Conclusion

80 Les inégalités environnementales que les principes de la démocratie environnementale visent à réduire peuvent être des obstacles à sa propre mise en œuvre. De ce point de vue, la démocratie environnementale se heurte aux paradoxes structuraux de la démocratie participative. En lieu et place d'une réduction des inégalités en donnant la parole à tous, elle peut induire des processus de sélection d'autant plus efficaces qu'ils sont indirects, peu visibles et/ou inconscients (Blatrix, 2009 ; Claeys, 2006 ; Blondiaux et Fourniau, 2011).

81 Face à un tel constat, Nancy Fraser et Muriel Valenta (2001) suggèrent que la démocratie participative ne pourrait s'affranchir de ses effets pervers qu'en prenant corps au sein d'une société basée sur l'égalité sociale et la diversité culturelle. En d'autres termes, la démocratie participative en général et environnementale en particulier ne peut pas à elle seule réduire les inégalités, puisqu'il lui faudrait prendre place dans une société déjà égalitaire pour réellement fonctionner de façon équitable.

82 Or, dans bien des domaines, la mise en œuvre de politiques publiques volontaristes visant la réduction des inégalités (quelles soient culturelles, patrimoniales, sanitaires, environnementales) se heurte elle-même à de tels cercles vicieux. Le niveau de vie moyen augmente, mais les inégalités aux extrêmes se creusent, le niveau d'étude moyen ne cesse d'augmenter, mais l'inégalité des chances se maintient, la santé publique s'améliore, mais les inégalités d'accès aux soins perdurent. Et les politiques environnementales qui se développent et se renforcent depuis plusieurs décennies n'ont à ce jour pas échappé à cette « constante macabre »[62].

83 Les expériences de terrain ayant servi de socle à cet article réunissent les ingrédients de cette constante macabre. Elles montrent que les politiques environnementales contemporaines ne parviennent pas à corriger les inégalités environnementales, notamment lorsqu'elles sont mises en œuvre dans une société postcoloniale. Elles tendent même à les reproduire, voire à les accentuer par un double phénomène. D'une part, elles peuvent conduire à faire reposer sur l'ensemble de la société ou l'ensemble des assurés (dans le cas du fonds Barnier) la protection des biens des propriétaires les plus riches et les mieux armés socialement. D'autre part, elles peuvent corseter une vulnérabilité juridique qui cristallise la vulnérabilité sociale et environnementale des non-propriétaires, alors même qu'ils devraient constituer les bénéficiaires prioritaires de la solidarité nationale.

84 Il convient donc de se demander comment, aujourd'hui, corriger ces inégalités et transformer ces cercles vicieux en dispositifs vertueux. Ces questions devront être posées dans le cadre de débats ouverts et courageux.

85 Les solutions juridiques qui doivent être développées à l'avenir pour gérer l'adaptation des littoraux au changement climatique devront intégrer ces réalités de terrain que constituent les inégalités décrites ici, au risque de les aggraver si les critères se fondent sur une pure égalité mathématique de traitement. Il importe donc d'introduire des critères d'équité dans les stratégies nationales, régionales et locales d'adaptation au changement climatique, afin de pouvoir traiter de façon adaptée la grande diversité des situations qui se posent et se poseront sur l'ensemble des littoraux métropolitains et ultramarins.

86 Pour l'heure, le droit applicable n'étant pas satisfaisant ni stabilisé, il serait utile de commencer à expérimenter des solutions adaptées aux situations locales, sur des territoires volontaires (Guadeloupe), et dans un processus de mise en débat large et au plus près du terrain. Ces expérimentations ne devront pas, pour autant, être le prétexte à des violations des textes protecteurs comme la loi littoral. La récente mésaventure de la proposition de loi sur l'adaptation des littoraux au changement climatique incite en effet à la plus grande vigilance en la matière. L'expérimentation devrait donc être encadrée par l'objectif primordial de respecter les principes de la loi littoral, voire de les approfondir (extension de la zone inconstructible au-delà des 100 m dans les PLU). Rappelons en effet que le principe de protection dégressive du littoral, qui interdit de construire sur les espaces les plus proches des rivages, pour reporter l'urbanisation sur le rétro-littoral, a eu, lorsqu'il a été respecté, cette vertu de limiter les constructions dans les zones désormais vulnérables à l'érosion du trait de côte et à l'élévation du niveau marin.

Remerciements

87 Cet article est le résultat d'un travail mené grâce au financement de la Fondation de France, programme « quels littoraux pour demain ? », dans le cadre du Projet GEspar50 - Définition d'une stratégie de Gestion Partagée des zones à Risques sur la bande des 50 pas géométriques.

BIBLIOGRAPHIE

Antibi, A., 2003, La constante macabre ou comment a-t-on découragé des générations d'élèves, Math'Adore, 159 p.

Arnaud, A. et G. Faure-Vassal, 2017, Conjuguer risque et tourisme sur des territoires littoraux. Points de vue des communes de Lacanau et de Biarritz, Rapport de recherche, Aix-Marseille-Université ; Laboratoire Interdisciplinaire Environnement et Urbanisme (LIEU) ; CEREMA. 2017, hal-02097379.

Attour, A. et C. Longhi, 2009, Fracture numérique, le chaînon manquant. Les services d'e-administration locale dans les communes françaises, Les Cahiers du numérique, 1 vol. 5, pp. 119-146.

Austin, D.E., 2006. Coastal exploitation, land loss, and hurricanes: a recipe for disaster. Am. Anthropol. 108 (4), pp. 671-691.

Bidet, J. et E. Devienne, 2018, Plages de la discorde, Actes de la recherche en sciences sociales, n 218, pp. 5-9

Besson, L., 2005, Les risques naturels – De la connaissance pratique à la gestion administrative, Editions Techni-Cités, Voiron, p. 555

Betaille, J., 2010, Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus, AJDA, 2010, pp. 2083-2088

Betaille, J., 2017, Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, LGDJ.

Blatrix, C., 1996, « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », La gouvernabilité, CURAPP, Paris, PUF, pp. 299-313

Blatrix, C., 2009, La démocratie participative en représentation, Sociétés contemporaines, 2 : 74, pp. 97-119.

Blondiaux, L. et J.M. Fourniau, 2011, Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?, Participations, 1 :1, pp. 8-35.

Breton, J-M, 2010, De la genèse à la reconnaissance : la justice environnementale entre paradigme d'équité et réception fonctionnelle, Colloque SFDE, sous la direction d' A. Michelot, Université de La Rochelle, Equité et Environnement : Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?, 2 et 3 décembre 2010

Bullard, R.D., 2008, Differential Vulnerabilities : Environmental and Economic Inequality and Government Response to Unnatural Disasters, Social research, 75 :3, pp. 753-784.

Bulot, C., Y. Gérard, F. Brulay et C. Choblet, 2009, Tensions foncières sur le littoral, PUR, Rennes, France, 172 p.

Burac, G.C., 1999. Les Antilles terres à risque. Karthala, Paris, France, 300 p.

Cariolet, J.-M., S. Suanez, C. Meur-Férec et A. Postec, 2012, Cartographie de l'aléa de submersion marine et PPR : éléments de réflexion à partir de l'analyse de la commune de Guissény (Finistère, France), Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 586, mis en ligne le 02 février 2012, consulté le 20 décembre 2017. [En ligne] URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/25077

Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), 2016, La justice climatique, enjeux et perspectives pour la France, Jouzel J et Michelot A, adopté le 27/09/2016, [en ligne] URL : http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-justice-climatique-enjeux-et-perspectives-pour-la-france

Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), 2015, Inégalités environnementales et sociales, Crosemarie P, janvier 2015, [en ligne] URL : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2005_02_inegalites_environnementales_sociales.pdf

Chadenas, C., N. Rollo et M. Desse, 2016, les 50 pas géométriques dans les territoires ultramarins, les Cahiers Nantais 2016-2, pp. 43-52

Claeys, C. et M. Jacqué, 2012, (eds), Environmental democracy facing uncertainty, Peter Lang, Bruxelles, 185 p.

Claeys, C., J. Giuliano, H. Tepongning Megnifo, L. Fissier, A. Rouadjia, C. Lizée, C. Geneys, N. Marçot, 2017 b, Une analyse interdisciplinaire des vulnérabilités socioenvironnementales : le cas de falaises côtières urbanisées en Méditerranée, NSS, 25 :3, pp. 241-254.

Claeys, C., A. Arnaud et M.L Lambert, 2017a, The impact of legal vulnerability on environmental inequalities. À case study of coastal populations in Guadeloupe (French Antilles), Académie des sciences, C. R. Geoscience 349, pp. 351–358.

Claeys, C., 2006, La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État ... et le sociologue, Vertigo, revue électronique, Montréal, 7 :3.

Chambon, M. et H. Flanquart, 2012, « Subtils flottements entre impératif d'information et déni de communication. Le cas de la mise en œuvre des PPRT ou la gestion des risques technologiques et

sa délicate acceptation locale », Les Enjeux de l'information et de la communication, 2 n° 13/2, pp. 23-38.

Coco, R., 2015, Le régime juridique de prévention et de réparation des risques naturels majeurs confronté aux exigences de justice sociale et environnementale Le cas des Antilles françaises, Thèse Université des Antilles et de la Guyane

Conseil constitutionnel, 2018, décision QPC n° 2018-698 du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal

Conseil d'État 22 septembre 2017, req n° 400825

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 2016, 9 février 2016, Syndicat secondaire le Signal, n ° 14BX03289

Cour des Comptes, 2012, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var, Rapport public thématique, 07/2012, 305 p.

Creach, A., E. Chauveau et L. Pourinet, 2014, Risque de submersion marine : de l'aléa à sa gestion, Poste, [En ligne] URL : https://www.researchgate.net/profile/Axel_Creach/publication/308032837_Risque_de_submersion_marine_de_l'alea_a_sa_gestion/links/57d7c1ae08ae0c0081ebf758/Risque-de-submersion-marine-de-lalea-a-sa-gestion.pdf.

Cronon, W., 1996, The trouble with wilderness : or getting back to the wrong nature. Environmental History, 1 :1, pp. 7-28.

Cutter, S.L, 1995, Race, class and environmental justice, Prog Hum Geogr, 19 :1, pp. 111-122.

Deldrève, V., 2011, Préservation de l'environnement littoral et inégalités écologiques. L'exemple du Touquet-Paris Plage. Espaces et Sociétés, n° 144-145, pp. 173-187

Deldrève V. et A. Hérat, 2012, Des inégalités garantes de la protection des Calanques ?, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 12 Numéro 2 | septembre 2012, URL : http://journals.openedition.org/vertigo/12700; DOI : 10.4000/vertigo.12700

Deldrève, V., 2015. Pour une sociologie des inégalités environnementales, Bruxelles. Peter Lang.

Deldrève V. et J. Candau, 2014, Produire des inégalités environnementales justes ?, Sociologie, N ° 3, vol. 5.

Douvinet, J., S. Defossez, A. Anselle et A.S. Denolle, 2011, Les maires face aux Plans de Prévention du Risque Inondation (PPRI), L'espace géographique, Paris, 1, pp. 31-46.

Douvinet, J., R. Pallares, C. Genre-Grandpierre, M. Gralepois, S. Rode et S. Servain-Courant, 2013, L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale, Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 658, mis en ligne le 04 décembre 2013, consulté le 08 décembre 2017, URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/26112

Fraser, N. et M. Valenta, 2001, Repenser la sphère publique : une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement, Extrait de « Habermas and the Public Sphere, sous la direction de Craig Calhoun, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 109-142 », Hermès, La Revue, 3/31, pp. 125-156.

Harada, L.-N., 2008, Démocratie et environnement : l'exemple de l'enquête publique en France, Droit de l'environnement n° 156, mars 2008, p. 7

Jamay, F, 2017, Requiem pour la simplification des procédures d'information et de participation, Energie, environnement, Infrastructures n° 7 juillet 2017, p. 43

Kahrl, A., 2012 The land was ours, African American Beaches from Jim Crow to the Sunbelt South, Cambridge, Harvard University Press, 2012

Keith, V.M. et C. Herring, 1991, Skin tone and stratificaty in the black community, AJS, 97/3, pp. 760-768.

Kiyindou, A., 2009, Réduire la fracture numérique, une question de justice sociale ?, Les Cahiers du numérique 2009/1 (Vol. 5), p. 11-17.

Lambert, M.L., C. Claeys et A. Arnaud, 2017, Vulnérabilité économique et sociale, facteur d'invisibilité des risques ? revue Riséo [En ligne], 2, n° spécial « Les risques invisibles », URL : http://www.riseo.cerdacc.uha.fr

Lambert, M.L., L. Stahl et A. Bernard-Bouissières, 2019, Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le fonds Barnier - Réflexions à propos de la décision QPC n° 2018-698 du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal, Revue Juridique de l'Environnement, 1

Larrousset, A., 2006, De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier, Intervention d'Albert Larrousset, Maire de Guéthary, Actes des journées d'études ANEL, du 27 au 28 avril 2006 à Torreilles, 106 p.

Laurian, L., 2008, La distribution des risques environnementaux : méthodes d'analyse et données françaises, Population, 4 vol. 63, pp. 711-729.

Loi « Letchimy », 2011, n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Magnan, A., V. Duvat et E. Garnier, 2012, Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique, Natures Sciences Sociétés, 1 :20, pp. 82-91.

Mineo-Kleiner, L. et C. Meur-Férec, 2016, Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 16 numéro 2 | septembre 2016, URL : http://journals.openedition.org/vertigo/17656; DOI : 10.4000/vertigo.17656

Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, 2017, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, [En ligne] URL : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/120041_Strat %C3 %A9gie %20gestion %20trait %20de %20c %C3 %B4te %202017_light.pdf

Ndiaye, P., 2009, Questions de couleur. Histoire, idéologie et pratiques du colorisme, in Didier Fassin et Eric Fassin, De la question sociale à la question racial, La découverte, pp. 45-62.

Pinçon, M. et M. Pinçon -Charlot, 2007, Les ghettos du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces, Paris, Seuil, 295 p.

Prieur, M., 1999, La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, La Convention d'Aarhus, pp. 9-29.

Prieur, M., 2007, note bibliographique de l'ouvrage La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, dir. B. Jadot, Bruylant, 2005, Revue juridique de l'Environnement, n° 4, Décembre 2007, p. 551

Proposition de loi d'adaptation des littoraux au changement climatique 2016, Texte n° 3959 de M. Bruno LE ROUX, Mmes Pascale GOT et Chantal BERTHELOT, déposé à l'Assemblée Nationale le

13 juillet 2016, adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale le 1° décembre 2016, au Sénat le 11 janvier 2017, en seconde lecture à l'AN le 31 janvier 2017

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique 2017, Texte n° 230, de M. Gilles LURTON et plusieurs de ses collègues déposé le 27 septembre 2017 et renvoyé à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Rocle, N., 2015, Gouverner l'adaptation au changement climatique sur (et par) les territoires. L'exemple des littoraux aquitain et martiniquais, Natures Sciences Sociétés, 3, 23, pp. 244-255.

Rocle, N. et D. Salles, 2017, "Pioneers but not guinea pigs" : experimenting with climate change adaptation in French coastal areas, Policy Sci, DOI 10.1007/s11077-017-9279-z

Stengers, I., 1987. (dir.), D'une science à l'autre. Des concepts nomades, Pairs, Le Seuil.

Taylor, D.E., 2000a, The Rise of Environmental Justice Paradigm. Injustice framing and the Social Construction of Environmental Discourses, American Behavioral Scientist, n° 43, 508-580.

Taylor, D.E., 2000 b, Meeting the challenge of wild land recreation management : demographic shifts and social inequality, Journal of Leisure Research, 32/1, pp. 171-179.

Tribunal administratif de Bordeaux, 25 septembre 2014, n° 1301417, Syndicat secondaire Le Signal

Tricot, A. et O. Labussière, 2009, Les difficultés d'application des plans de prévention en France : lorsque le territoire façonne le risque, Cahiers de géographie du Québec, 53(148), pp. 119–134.

NOTES

1. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998

2. Les notions de capital économique, culturel et social sont ici mobilisées dans le sens bourdieusien du terme, rendant compte du caractère multidimensionnel de la richesse ou pauvreté des individus incluant donc respectivement, leur situation économique, leur accès à la culture et leur réseau d'inter(re)connaissance. La notion de capital mélanique est proposée par Pap Ndiaye (2009), afin de s'affranchir de la lecture réductrice noir/blanc et de prendre en compte les inégalités parmi les individus de couleur, dans la mesure où dès la naissance des premiers métisses, une hiérarchie qui perdure aujourd'hui, s'est instaurée : la position sociale tendrait à être d'autant plus haute que la peau est claire. Un tel constat a été statistiquement mesuré aux États-Unis où le recours aux statistiques ethno-phénotypiques est autorisé par la législation (Keith et Herring, 1991).

3. La convention est reprise en droit européen par plusieurs textes (Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, Règlement 1367/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus, Directive 2007/2 établissant une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne), et transposée en droit français depuis 2002 dans le titre 2 du livre premier du code de l'environnement, articles L120 et suivants.

4. Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, puis loi n°2004-811 du 13 août 2004

5. Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement; décret n°2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux

procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

6. Articles R125-10 et 11 du code de l'environnement

7. Article L125-2, 3° alinéa et R 125-12 à 14 du code de l'environnement

8. L'inexistence de ces procédures d'information est pourtant rarement sanctionnée. Elle l'a cependant été dans le cadre du jugement du TC Sables d'Olonne, le 12 décembre 2014 (n° 877/2014, AJDA 2014, 2447), dans la mesure où le juge a qualifié de fautes caractérisées la « connaissance du risque et son déni » par le maire de la commune condamné au pénal. Confirmé par l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers, 4 avril 2016, n° 16/00199

9. Réponse ministérielle à question écrite n°91371, JOAN Q 13 septembre 2011, p9896)

10. [En ligne] URL : http://www.gouvernement.fr/risques

11. [En ligne] URL : http://www.georisques.gouv.fr/

12. Consulté au mois de février 2018

13. [En ligne] URL : http://pprn971guadeloupe.fr/

14. [En ligne] URL : http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/content/download/7071/53504/file/DDRM%202014.pdf

15. [En ligne] URL : http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Prevention-securite-des-personnes-et-des-biens/Defense-et-protection-civiles/Information-preventive/DICRIM

16. [En ligne] URL : http://www.brgm.fr/regions/reseau-regional/guadeloupe

17. [En ligne] URL : http://www.mairie-ladesirade.fr/sites/d/desirade/www/mairieladesirade.fr/IMG/pdf/le_livret_dicrim_omt._downloaded_with_1stbrowser_.pdf

18. [En ligne] URL : http://www.mairie-lacanau.fr/environnement/381-erosion-du-littoral.html

19. [En ligne] URL : http://www.francethd.fr/le-plan-france-tres-haut-debit/la-carte-des-projets.html

20. Article R125-11-II, alinéa 3 du code de l'environnement

21. Article R125-11-III, alinéa 4 du code de l'environnement

22. Article L125-2 du code de l'environnement

23. Article L125-5 du code de l'environnement

24. Article L125-5-IV du code de l'environnement

25. Article L125-5-II du code de l'environnement

26. Article L125-5-V du code de l'environnement

27. Article R132-1, 3° du Code de l'urbanisme : « Les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'État, notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ».

28. Article L132-3 du Code de l'urbanisme : « Les informations portées à connaissance sont tenues à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique ».

29. Reconnus coupables d'« homicide par imprudence », les sept membres de la commission italienne « grands risques » qui avaient émis un avis erroné six jours avant le tremblement de terre de L'Aquila en 2009 avaient été condamnés à 6 ans de prison ferme en première instance en 2012, ce qui avait fortement inquiété la communauté scientifique. Ils ont été acquittés en appel en 2014 par la Cour d'appel de L'Aquila.

30. Elle possède toutefois un PPRN « inondation »

31. [En ligne] URL : http://ville.biarritz.fr/mairie-pratique/demarches-en-ligne/plu-en-ligne/

32. [En ligne] URL : http://ville.biarritz.fr/projets-de-ville/cote-des-basques/confortement-des-falaises/, consulté en février 2018

33. [En ligne] URL : http://files.georisques.fr/DICRIM/DICRIM_64122.pdf

34. L'article L321-3 du Code de l'environnement dispose que la politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur a pour objet notamment « *la lutte contre l'érosion, la prévention des risques naturels liés à la submersion marine* ». L'article L321-13 précise qu'*« Afin d'anticiper l'évolution du trait de côte et de prendre en compte les phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion et l'accrétion littorale dans les politiques publiques, l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ».*

35. [En ligne] URL : http://www.asainfo.fr/

36. Décret du 21 mars 1882 supprimant l'inaliénabilité des 50 pas géométriques à la Guadeloupe.

37. Décret n° 55-885 du 30 juin 1955, relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements.

38. Loi n°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mers, article L5112-5 du CGPPP.

39. Les deux procédures sont « étanches ». En effet, les personnes privées qui ont présenté un titre ne peuvent déposer une demande de cession à titre onéreux pour les mêmes terrains, tant que la commission n'a pas statué sur la validation de ce titre. Inversement, les personnes privées qui ont déposé un dossier de demande de cession à titre onéreux ne peuvent saisir la commission en vue de la validation d'un titre portant sur les mêmes terrains tant que la demande de cession n'a pas fait l'objet d'une décision de l'État (article L5112-3 du CGPPP).

40. Commission de vérification chargée de déterminer les droits que les particuliers ou les collectivités locales pourraient avoir sur les terrains de la zone des cinquante pas géométriques, prévue par l'article 10 du décret n°55-885 du 30 juin 1955. Cette commission a compétence pour apprécier la validité des titres comportant droit de propriété, droit réel ou droit de jouissance sur les terrains en fonction de la zone des cinquante pas géométriques. Sous peine de forclusion, tous les titres visés à l'alinéa précédent devaient être soumis à la commission dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du décret de 1955.

41. Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996

42. Indiqués comme affectation à des « services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime ».

43. Il ne peut être mis à la charge de ces bénéficiaires que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des habitants ou usagers de ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. Le montant de la participation est égal au produit de cette part et du rapport entre la surface du terrain cédé et la surface de l'ensemble des terrains desservis.

44. Loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des 50 pas Géométriques dans les DOM.

45. articles L5112-1 et L 5112-2 CGPPP.

46. Notons d'ailleurs que l'article L5112-1 n'aide pas à la précision en indiquant que « la présence de constructions éparses ne peut faire obstacle à l'identification d 'un secteur comme espace naturel ».

47. Article L561-1 et L 561-3-I-1° du code de l'environnement.

48. Article 2 bis de la proposition de loi ALCC en 2° lecture au Sénat, 1° février 2017. L'article propose que le fonds Barnier, « *À la demande de l'État (...) et, par dérogation aux conditions fixées à l'article L. 561-1 du même code, finance les indemnités au profit du propriétaire d'un bien immeuble lorsque ce bien a fait l'objet d'une interdiction d'habiter ou d'occuper les lieux prononcée par la puissance publique*

avant le 1er janvier 2017 en raison de la réalisation d'un recul du trait de côte. Ces indemnités sont calculées sans prendre en compte le risque de recul du trait de côte et leur montant maximum est fixé à 75 % de la valeur estimée de chaque bien ».

49. Article 3 de la proposition de loi *ibid* : Cet article propose d'ajouter au dispositif d'indemnisation des acquisitions à l'amiable par le fonds Barnier (article L. 561-3 I-1° du code de l'environnement) : « Ces dispositions s'appliquent également aux mouvements de terrain côtiers, pour lesquels la contribution ne peut excéder 75 % de la valeur du bien estimée, sans prendre en compte le risque de recul du trait de côte. À partir du 1er janvier 2032, ce taux est ramené à 50 % de cette valeur, selon les mêmes modalités; III. – Après le premier alinéa du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : "Sur les territoires soumis au recul du trait de côte, il finance dans la limite de 75 % les acquisitions de biens effectuées dans le cadre d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 567-2, dès lors que ces biens étaient soumis à un risque inférieur à dix ans au jour de l'ouverture de cette opération. Il finance également dans les mêmes conditions les dépenses liées à la limitation de l'accès à ces biens et à leur démolition éventuelle"

50. Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

51. L'article 33 de la loi dispose que "lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer (...), la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics".

52. Pour un éclairage sur l'histoire de cette digue, sa tolérance par les pouvoirs publics et les controverses qu'elle suscite, voir [En ligne] URL : http://bassindarcachon.com/histoire_locale.aspx?id=136. Lire aussi [En ligne] URL : www.liberation.fr/portrait/2008/08/22/il-tient-son-cap_78501

53. Gestion de l'Eau et des Milieux Aquatiques et Protection contre les Inondations

54. [En ligne] URL : http://www.sudouest.fr/2018/01/17/le-golf-sur-le-sable-4117069-4037.php et http://www.sudouest.fr/2017/01/17/trois-greens-ronges-par-l-erosion-seront-deplaces-3112399-4037.php

55. La loi du 21 juin 1865 a complété les dispositifs de la loi de 1807 en permettant le regroupement des riverains concernés en associations syndicales, afin de réaliser des ouvrages de protection ou de les gérer.

56. [En ligne] URL : http://www.sudouest.fr/2017/07/22/un-cocon-sur-mesure-pour-le-haut-niveau-3638648-3944.php

57. Interview réalisé dans le cadre du projet Valolitto financé par la Fondation de France (Arnaud et Faure-Vassal, 2017)

58. [En ligne] URL : http://www.midilibre.fr/2012/06/03/nikola-karabatic-vous-presente-sa-nouvelle-villa,511165.php

59. "*Considérant (...) que la communauté de communes a dû renoncer à de nouvelles actions de protection, telles que celles envisagées pour l'immeuble en litige, qu'elle ne pouvait financer seule et qui étaient dépourvues de tout caractère prioritaire*"

60. L'arrêté du 28 avril 2010 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables de biens sinistrés et les mesures mentionnées au 2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

61. Interview réalisé dans le cadre du projet Valolitto financé par la Fondation de France (Arnaud et Faure-Vassal, 2017)

62. La notion de "constante macabre" a été développée en sciences de l'éducation par André Antibi (2003). Elle rend compte des processus sociaux et cognitifs à l'œuvre dans la notation des élèves conduisant à systématiquement attribuer une part de mauvaises notes au sein d'une

classe, quel que soit son niveau. Nous proposons ici d'en faire un "concept nomade" (Stengers, 1987) en le transférant à l'analyse des politiques publiques re/produisant des inégalités alors même qu'elles visent à les réduire.

RÉSUMÉS

La démocratie environnementale, promue notamment par la convention d'Aarhus (accès à l'information, participation aux décisions publiques et accès au juge en matière d'environnement), se heurte sur le terrain à des inégalités économiques et sociales. Notamment, en matière de risques littoraux dans un contexte de changement climatique, les populations exposées ne sont pas égales, y compris sur le territoire français. Des exemples étudiés sur les littoraux basque et guadeloupéen permettent de mettre en résonance des cas de populations très différentes en termes de vulnérabilité environnementale, sociale, économique et juridique. Une fois ces éléments analysés, il est utile de réfléchir à la définition de l'intérêt général qui devrait conditionner les opérations publiques de défense contre la mer ou de relocalisation des biens exposés. Or cet intérêt général n'est pas défini a priori, et apparaît plutôt, dans nombre de cas, comme un cumul d'intérêts particuliers ou économiques de propriétaires disposant d'importantes capacités d'action, renforcées par la valeur élevée de leurs biens. Une réflexion plus poussée devra donc être menée, afin de refonder l'adaptation des territoires au changement climatique sur des critères d'équité, qui permettent de mettre en sécurité de façon prioritaire les personnes les plus vulnérables.

The environmental democracy, as promoted by the Aarhus convention (access to environmental information, participation in the public decisions and access to the judge), encounters, in reality, economic and social inequalities. In particular, as regards littoral risks in a context of climate change, the exposed populations are not equal, including on the French territory. Examples studied on the Basque and Guadeloupean coasts, help to compare the cases of populations who appear to be very different in terms of environmental, social, economic and legal vulnerability. Once analyzed these elements, it is useful to think of the definition of the general interest which should condition the public operations of coastal protection or relocalization of the exposed housings. However, this general interest is never defined, and rather appears, in many cases, as a plurality of private interests of owners having robust « capabilities », reinforced by the high value of their goods. A more thorough reflection will have to be carried out, in order to found climate change adaptation of the territories, on criteria of equity which make it possible to put firstly in security the most vulnerable people.

INDEX

Keywords : inequality, law, coast, climate change adaptation, vulnerability, access to law, Aarhus convention, public domain, general interest
Mots-clés : inégalités, droit, littoral, adaptation au changement climatique, vulnérabilité, accès au droit, convention d'Aarhus, domaine public, intérêt général

AUTEURS

MARIE-LAURE LAMBERT

MC HDR en droit public (droit de l'environnement), LIEU-IUAR, Aix-Marseille Université, 3 av Robert Schuman, 13 100 Aix-en-Provence, France, téléphone : 06 78 83 63 74, courriel : ml.lambert@univ-amu.fr

AURÉLIE ARNAUD

MC en géographie sociale, LIEU-IUAR, Aix-Marseille Université, 3 av Robert Schuman, 13 100 Aix-en-Provence, France.

CÉCILIA CLAEYS

MC HDR en sociologie, LPED UMR 151 IRD Aix-Marseille Université, Centre St Charles, case 10, 3, place Victor Hugo, 13331 Marseille, cedex 03, France.