



**HAL**  
open science

## Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels

Lucile Mineo-Kleiner, Catherine Meur-Ferec

### ► To cite this version:

Lucile Mineo-Kleiner, Catherine Meur-Ferec. Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2016, 16 (2), 10.4000/vertigo.17656 . hal-01521834

**HAL Id: hal-01521834**

**<https://hal.science/hal-01521834v1>**

Submitted on 12 May 2017

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

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

## Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels

Lucile Mineo-Kleiner et Catherine Meur-Ferec

---



**Éditeur**  
Les Éditions en environnement VertigO

**Édition électronique**

URL : <http://vertigo.revues.org/17656>  
DOI : 10.4000/vertigo.17656  
ISBN : 9782924372388  
ISSN : 1492-8442

**Référence électronique**

Lucile Mineo-Kleiner et Catherine Meur-Ferec, « 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, mis en ligne le 09 septembre 2016, consulté le 10 octobre 2016. URL : <http://vertigo.revues.org/17656> ; DOI : 10.4000/vertigo.17656

---

Ce document a été généré automatiquement le 10 octobre 2016.



Les contenus de *VertigO* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# *Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels*

Lucile Mineo-Kleiner et Catherine Meur-Ferec

---

## Introduction

- 1 La tempête Xynthia (2010) n'est pas seulement restée dans les mémoires par le bilan dramatique de son passage sur les côtes françaises. Cet événement a également eu pour effet de réaffirmer les politiques publiques en termes de gestion des risques côtiers d'érosion et de submersion marine. Des outils existants, mais peu utilisés ont été relancés et d'autres ont été créés (Meur-Ferec et Rabuteau, 2014). Suite aux recommandations du rapport Cousin (2011), le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) a adopté sa « stratégie nationale de gestion du trait de côte : vers la relocalisation des activités et des biens ». La définition proposée est la suivante : « *La notion de relocalisation des activités et des biens consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme.* » (Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie [MEDDE], 2012a). La particularité de cette mesure est qu'à priori elle ne se limite pas à la suppression des enjeux bâtis exposés, mais qu'elle intègre le fait de les réimplanter sur le territoire. Elle incite à une recomposition spatiale qui permettrait de réduire les enjeux exposés aux risques. Cependant, au cours des dernières décennies, les exemples de recul anticipé sont rares et ponctuels (EID Méditerranée, 2013). Lorsque les enjeux concernés sont des biens privés, ils sont généralement expropriés dans le cadre de la procédure de danger imminent<sup>1</sup>, ce fut le cas de Criel-sur-Mer par exemple (Mauger, 2006 ; Meur-Ferec, 2006). Le réaménagement du Lido de Sète à Marseillan (Hérault) est bien un exemple de recul anticipé, mais il n'a concerné que des infrastructures publiques, une route principalement (Autric, 2006 ; Heurtefeux et al., 2011). Ces mesures font systématiquement face à une très faible

acceptation sociale. Afin de favoriser les initiatives de recul planifié, le gouvernement a accompagné sa stratégie nationale d'un appel à projets « expérimentation de la relocalisation » en 2012. Les quatre projets lauréats en France métropolitaine font l'objet de cette recherche qui se propose d'étudier le sujet de la relocalisation à travers le prisme de la géographie.

- 2 L'objectif du présent article est de confronter aux réalités du terrain la notion de relocalisation telle qu'elle est soutenue par le gouvernement. L'hypothèse proposée est qu'il existe un décalage entre cette idée de relocalisation et les contraintes et aspirations des acteurs au niveau local. La réalisation d'entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs institutionnels impliqués dans les démarches de relocalisation permet d'analyser les points de vue de chacun et d'y souligner certains décalages. Nous verrons qu'un projet de relocalisation se heurte à des questions d'échelles temporelles et spatiales, des problématiques financières et foncières, mais également au fait que les acteurs impliqués ne partagent pas nécessairement une vision commune autour de ce que peut être un projet de relocalisation.

## Leçons tirées des expériences à l'étranger et recherches menées en France

- 3 Dans une optique de réduction de la vulnérabilité face aux risques côtiers et aux changements climatiques, plusieurs pays ont adopté des politiques qui prônent le recul de notre emprise sur le littoral. Elles sont associées à une prise de conscience de l'intérêt de respecter le caractère mobile du trait de côte et de restaurer un espace tampon, à plus forte raison dans un contexte d'élévation du niveau marin. Idéalement, le recul est considéré comme une mesure moins coûteuse que le recours aux ouvrages de protection qu'il faut entretenir, plus efficace et plus durable, car respectueuse de l'environnement (DEFRA, 2005 ; Abel et al., 2011 ; Alexander et al., 2012).
- 4 Cependant les approches diffèrent en fonction des objectifs (Esteves, 2014). Au Royaume-Uni, mais aussi en Allemagne et en Belgique, plusieurs projets de dépoldérisations partielles ou totales ont vu le jour (DEFRA, 2005 ; Goeldner-Gianella, 2007 ; Ledoux et al., 2005 ; French, 2006). Ils concernaient des secteurs non urbanisés, généralement en déprise agricole. L'objectif peut également être de restaurer un habitat naturel, ou de répondre à une exigence de mesures compensatoires liées à des projets d'urbanisation (Goeldner-Gianella, 2007). Ces projets ont provoqué un changement d'affectation de certains terrains, mais peu voire pas de constructions privées n'ont été touchées. Au Canada (Hébert et Aubé, 2015), aux États-Unis (Siders, 2013 ; Dyckman et al., 2014 ; Abbott, 2013) et en Australie (Abel et al., 2011 ; King et al., 2014 ; Hurlimann et al., 2014), le déplacement planifié ou la suppression de biens privés sont envisagés à travers des politiques mises en place à l'échelle nationale ou locale. Certains projets ont abouti, mais les exemples documentés restent rares. À cela s'ajoutent quelques cas italiens (Menoni et Pesaro, 2008) et espagnols (Roca et Villares, 2012). Quant à certaines populations insulaires, notamment celles du Pacifique, elles ont subi plusieurs déplacements depuis le début du siècle (Lieber, 1977 ; Campbell et al., 2005).
- 5 Plusieurs points communs ressortent de l'ensemble de ces études de cas. Les auteurs soulignent la nécessité d'anticiper et de planifier le plus tôt possible la relocalisation afin de diminuer les coûts humains, financiers et environnementaux. Cependant, les autorités

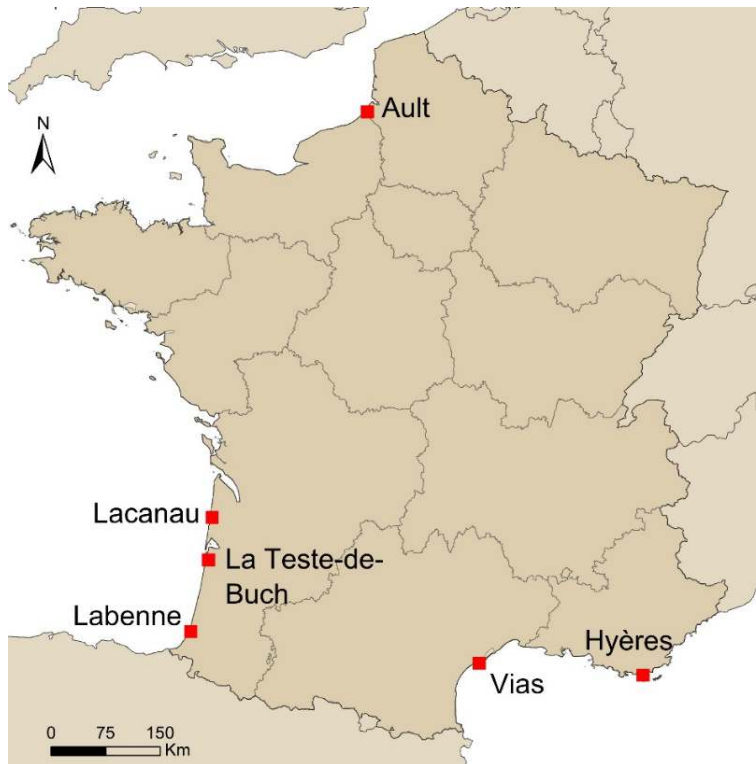
profitent souvent d'événements tempétueux et de situations de périls imminents pour reculer des enjeux. D'autres éléments sont mis en avant : la difficulté de coordonner les actions des institutions politiques à toutes les échelles, les évolutions législatives nécessaires pour porter un projet de relocalisation sur le long terme, la répartition des coûts et des bénéfices entre la sphère publique et privée. De ces travaux, il ressort également que l'acceptabilité sociale de la relocalisation est délicate. Elle relève de l'attachement aux biens, mais aussi des modalités de gouvernance (la confiance envers les autorités porteuses du projet, l'implication de la population dans l'ensemble des processus de décision), ainsi que des modalités de mise en œuvre (les modalités d'acquisition des biens, les compensations offertes, le respect de l'équité sociale et des propositions de réimplantation). Dans le cas du déplacement d'une communauté entière, les auteurs insistent également sur l'importance de préserver le réseau social (Campbell et al., 2005). La pression politique contre les projets de relocalisation augmenterait avec la valeur des biens exposés aux risques côtiers (Abel et al., 2011).

- 6 En France, plusieurs équipes de recherche se sont intéressées à la question de l'appréhension des risques côtiers et à l'acceptabilité de la relocalisation (André et al., 2015). La relocalisation se heurterait au fait que les aménités procurées par le littoral masquent l'existence des risques auprès des résidents (Michel-Guillou et al., 2015). Dans certaines études, la perception des risques serait légèrement influencée par les facteurs sociaux (âge et formation) ainsi que le statut de résident principal et secondaire (Rey-Valette et al., 2015). Un « biais d'optimisme » ferait également obstacle à une projection dans le long terme (Rey-Valette et al., 2012).
- 7 Les aspects financiers et législatifs ont également été abordés dans le cadre de travaux récents. En France, le régime « Cat Nat »<sup>2</sup> assure l'indemnisation des dommages provoqués par les catastrophes naturelles. Le fonds « Barnier »<sup>3</sup>, quant à lui, est principalement destiné aux indemnisations associées aux expropriations en cas de menace grave pour la vie humaine. Les conditions d'indemnisations, évaluées sans prendre en compte l'exposition aux risques, reportent la majeure partie des coûts sur le secteur public. C. André et al. (2015) ont notamment identifié des modalités de mise en œuvre d'un projet de relocalisation permettant de diminuer la participation financière publique. M.-L. Lambert (2015) s'est intéressée aux innovations juridiques facilitant l'anticipation d'un projet de relocalisation.

## Contexte et sites étudiés

- 8 L'appel à projet intitulé : « Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux », a été lancé le 2 mars 2012. Ce dernier a pour but d'inciter et de soutenir des études de faisabilité préalables à la définition d'une stratégie et d'un programme opérationnel visant à déplacer des enjeux bâtis (MEDDE, 2012b). Il s'adresse aux collectivités territoriales, de préférence aux intercommunalités. Les projets lauréats bénéficient d'une aide financière et d'un suivi prévu sur une durée de trois ans. Sur l'ensemble du territoire, cinq dossiers ont été acceptés. Il s'agit de Hyères, Vias, Ault, Petit-Bourg (Guadeloupe) et, dans un dossier commun : Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne. Il n'a malheureusement pas été possible de suivre le projet de Petit-Bourg, malgré l'intérêt indéniable que présente ce site où les problématiques sociales sont particulièrement fortes. L'étude présentée se limitera aux sites métropolitains (Figure 1).

Figure 1. Localisation des sites étudiés / Location of study sites.



- 9 Hyères, située dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule commune à porter seule, un projet de relocalisation. Elle est à la fois soumise à l'érosion de ses côtes sableuses, à la submersion marine et à l'inondation fluviale. Le projet initial consiste à programmer le recul d'un axe routier qui longe le front de mer, à le remplacer par une voie de circulation douce (non motorisée) et à identifier d'autres enjeux potentiellement relocalisables. Cette route départementale dessert un aéroport mixte civil et militaire, des lotissements, des infrastructures touristiques (campings, hôtels...) et des exploitations agricoles développées dans la plaine alluviale du Ceinturon.
- 10 La côte basse sableuse de Vias, située dans la région Occitanie, est également soumise aux risques d'érosion, de submersion marine et d'inondation fluviale. Le projet est porté conjointement par les communes de Vias, de Portiragnes et la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée. Il s'inscrit dans la continuité d'un projet de reconstitution du cordon dunaire d'une partie de la côte viassoise, intégré dans le Contrat de Projet État-Région depuis 2007. L'objectif est de relocaliser des terrains de camping, des habitations, et de développer une utilisation récréative, mais canalisée, du cordon dunaire après sa reconstitution. Une zone d'aménagement différé est identifiée pour la réimplantation. Par le passé, l'occupation de cet espace s'est développée de façon spontanée et progressive (sédentarisation de *mobile homes*) et parfois sans titre de propriété, mais la situation a été régularisée pour la majeure partie des individus.
- 11 Ault, en Picardie, est située sur des falaises crayeuses en érosion. Des travaux considérables de stabilisation des falaises ont endetté la commune pendant 20 ans, jusqu'en 2011. Le dossier de relocalisation est porté par la commune d'Ault et le syndicat mixte en charge de la gestion du trait de côte. Le projet initial est de relocaliser progressivement les enjeux (habitations, hôtels, bars-restaurants et salle communale)

situés en bord de falaise et de les réimplanter dans une zone d'aménagement concerté au sein de la commune. Le développement de cet espace, ainsi que la valorisation du bord de falaise par l'aménagement d'une corniche avec des équipements urbains mobiles, permettrait de redynamiser la ville.

- 12 Portés par le GIP Littoral Aquitain et les communes de Lacanau, de La Teste-de-Buch et de Labenne, en Aquitaine, trois projets ont été déposés dans un dossier commun. Ces communes sont implantées sur une côte sableuse fortement exposée à l'océan Atlantique, dont les grandes dunes subissent actuellement d'importants épisodes érosifs. Lacanau est une station balnéaire importante en Aquitaine ; son front de mer s'est développé sous l'impulsion de l'État dans les années 1970. Après vérification de sa faisabilité, le projet de relocalisation du front de mer est envisagé à l'horizon 2040. Celle-ci concernerait des habitations individuelles et collectives, des commerces, des bars-restaurants, deux écoles de surf et des infrastructures publiques (une route, des postes de secours, un parking...). Les objectifs sont également de déterminer les mesures de gestion à court terme et de sensibiliser la population. La Teste-de-Buch souhaite réfléchir à la relocalisation potentielle de tout ou partie de deux campings menacés par l'érosion, de trois autres menacés par l'avancée de la dune du Pilat, et d'intégrer cette démarche à une réflexion de l'évolution de l'offre touristique de la commune. La commune de Labenne n'a pas demandé de subvention, mais souhaite repenser les aménagements de son « plan plage » concernant deux commerces, un poste de secours et un stationnement soumis à l'érosion. Un séminaire organisé le 1<sup>er</sup> juillet 2015 à Paris a officiellement clôturé cet appel à projets, mais l'accompagnement des porteurs de projet et la capitalisation des retours d'expérience ont été prolongés jusqu'en décembre 2015.

## Méthode

- 13 L'analyse de ces projets s'est effectuée de trois façons différentes : l'étude de documents produits dans le cadre de la démarche (dossiers de candidature et autres rapports), la participation en tant qu'observatrice à des réunions de comité de suivi du MEDDE sur le terrain, et la réalisation d'entretiens auprès d'acteurs institutionnels<sup>4</sup>. Au total, 21 entretiens semi-dirigés ont été réalisés. Il s'agit d'entretiens individuels, excepté six d'entre eux pour lesquels la personne contactée a proposé d'être accompagnée d'un collègue. Ces rencontres se sont échelonnées entre mi-septembre 2014 et fin novembre 2014. La population d'interviewés a été répertoriée selon les catégories d'acteurs suivantes :
- Les collectivités territoriales et leur regroupement à l'échelon municipal, départemental et régional (collectivités territoriales - techniciens ou élus municipaux) : 11 personnes.
  - Les services déconcentrés et les représentants de l'État à l'échelon départemental et régional (État - services déconcentrés) : 11 personnes.
  - Le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (État - ministère) : 1 personne.
- 14 L'objectif de cette enquête est de comprendre et de comparer la vision de ces différents acteurs. Ces entretiens reposent sur un guide abordant quatre grands thèmes à l'aide de questions ouvertes.
- 15 Le premier concerne l'implication de l'interviewé dans la gestion des risques côtiers. Il s'agit en quelque sorte d'une entrée en matière lui permettant de s'exprimer sur sa

pratique professionnelle (moyens dont il dispose, relations avec les autres acteurs...) et, de façon indirecte, les spécificités de son territoire.

- 16 Le second thème aborde rapidement les relations de l'interrogé avec les habitants. L'objectif est d'évaluer le degré de proximité de l'interviewé avec les habitants et de caractériser les relations entre acteurs institutionnels et population. L'hypothèse est que la relocalisation pourrait se heurter au fait que les populations soient peu impliquées dans les projets de gestion des risques.
- 17 Le troisième thème invite l'interviewé à définir par lui-même ce qu'est la relocalisation et à s'exprimer spécifiquement sur le sujet. L'objectif est ici de savoir s'il existe différentes acceptions du principe de relocalisation. L'hypothèse est que la définition proposée par la stratégie nationale ne serait pas comprise de la même façon par tous les acteurs et qu'elle aurait des variantes selon les sites, les enjeux, les acteurs, etc., et qu'elle serait amenée à évoluer en fonction des expérimentations.
- 18 Enfin, le dernier thème aborde, à l'aide de différents sous-thèmes, la façon dont la relocalisation pourrait être mise en œuvre selon les personnes interrogées. L'objectif est de faire ressortir les freins éventuels, mais aussi les avancées envisagées, selon la position et l'expérience de chaque acteur. L'interviewé est amené à s'exprimer sur des points considérés par hypothèse comme problématiques à savoir : la gouvernance entre État et collectivités territoriales et autres questions d'échelles spatiales et temporelles, les aspects financiers, réglementaires et fonciers.

## Résultats

### Des conceptions variables de la relocalisation

- 19 Lors de ces entretiens, les acteurs ont été invités à définir avec leurs propres mots ce qu'est pour eux la relocalisation. Il en ressort autant de conceptions différentes que de personnes interrogées. On peut cependant distinguer trois principaux points de vue :
- 20 Certaines personnes se positionnent principalement du point de vue de la diminution de la vulnérabilité par la **suppression** des enjeux bâtis exposés aux risques : « *[La relocalisation] ça consiste à prendre les enjeux soumis à un risque et les en extraire.* » (État - services déconcentrés). « *On n'a pas la solution, par contre on a le fil rouge, c'est-à-dire que forcément, ça conduit à éloigner de la zone à risque un maximum d'enjeux, ça ne doit pas être autre chose.* » (État - services déconcentrés). Le vocabulaire utilisé et la logique de ces acteurs se rapportent à la gestion des risques.
- 21 D'autres enquêtés définissent ce sujet par le prisme de la **réimplantation** du bâti et des activités : « *La relocalisation ça n'est qu'une poursuite d'une urbanisation, mais d'une urbanisation substitutive (...) qui soit génératrice d'autant de vie et d'autant d'activités et de retombées sur le territoire. Pour autant la relocalisation ça n'est pas une bijection directe de Mr X qui est en bordure du littoral.* » (État - services déconcentrés). L'accent est alors principalement mis sur une recomposition du territoire et sur son développement économique : maintenir les activités, la capacité d'accueil du territoire... Cela peut donc se traduire par la substitution d'une entreprise par une autre située hors zone à risque et par l'évolution de l'offre touristique et résidentielle. Au sein de l'État et de ses services déconcentrés, les acteurs concernés appartiennent aux directions ou aux services d'aménagement du territoire.



- 22 Enfin, à l'échelle locale, dès le début de l'entretien, certains élus se placent en opposition à l'idée même de relocaliser, qu'ils définissent négativement : « *La relocalisation c'est fuir les problématiques et ne pas être combatif, c'est ne pas prendre ses responsabilités.* » (Collectivités territoriales – élus).

## Relocalisation et échelles temporelles

- 23 Les questions relatives aux échelles de temps font partie des points abordés de façon récurrente au cours des entretiens. Ces dernières soulèvent en effet des problématiques bien plus larges.

### Le temps de la réalisation d'un projet de territoire

- 24 L'ensemble des acteurs rencontrés estiment qu'un projet de relocalisation est un projet sur le long terme. Ils l'envisagent en moyenne sur 30 ans : « *La relocalisation cela ne pourra se faire que sur le long terme (...) pour une expropriation en règle générale, c'est 20 ans la moyenne.* » (État - services déconcentrés). Assurer la continuité dans le temps d'un projet de relocalisation est cependant considéré comme une difficulté majeure : « *La très grande difficulté de toutes ces opérations de relocalisation c'est effectivement de comment inscrire un projet dans la durée, qui dépasse complètement les échéances électorales, de renouvellement, qui dépasse complètement les alternances politiques, et qu'il soit en quelque sorte suffisamment accepté pour qu'il ne soit pas remis en cause en permanence.* » (État - services déconcentrés).
- 25 Les collectivités territoriales et surtout les maires rencontrés soutiennent que c'est la population, convaincue de l'intérêt du projet, qui permettra d'assurer la continuité d'un projet de relocalisation. Paradoxalement, ils sont généralement frileux à communiquer ouvertement sur le sujet. À Ault par exemple, trois ans après le lancement de l'appel à projets, l'engagement de la municipalité n'a toujours pas été proposé au vote en conseil municipal. Quant aux services de l'État, sans savoir précisément comment, ils sont plusieurs à penser qu'ils ont un rôle à jouer dans le maintien d'une vision à long terme qui encadrerait les actions à court terme du niveau local.

### Le temps des élections

- 26 Plusieurs éléments ainsi que les témoignages recueillis montrent qu'à l'approche des élections municipales de mars 2014 et parfois même un an avant, tous les projets de relocalisation ont été fortement ralentis. À Hyères et Ault, le mot relocalisation a ainsi été remplacé par les expressions « *recomposition spatiale* » et « *requalification de l'espace public* ». À Ault, contrairement aux objectifs initiaux de déconstruction des ouvrages de protection contre la mer, des travaux d'entretien ont été réalisés avant les élections. La gestion des risques a pris une place importante dans les campagnes électorales où les candidats se sont parfois fermement prononcés contre les projets de relocalisation. S'affichant « *proches des citoyens* », ils dénoncent alors la « *mort de [leurs] territoires* » que provoquerait la relocalisation. Bien que tous les maires restent très prudents sur leur engagement, certains soutiennent l'idée de réfléchir à la relocalisation : « *C'est un projet de fou, on peut dire, mais est-ce que notre responsabilité d'élus ne nous oblige pas justement à aller au bout du processus ? (...) j'aurais pu arrêter [le projet] et dire voilà on n'en parle plus, si j'avais été un peu politique, motivé que par ma réélection.* » (Collectivités territoriales – élus).

- 27 Le retard provoqué par les élections municipales est déploré par les autres catégories d'acteurs, notamment en cas d'élection d'un nouveau maire : « *La difficulté c'est qu'il y a eu des élections municipales et on se retrouve avec une nouvelle équipe (...) tout est à reconstruire sauf que eux, arrivent avec un programme qu'ils ont vendu aux habitants, qui n'est absolument pas le même que celui de l'ancienne mairie (...) c'est une des raisons qui risquent d'aboutir au fait que ce projet soit abandonné.* » (État - services déconcentrés). Plusieurs personnes au sein des services de l'État ont en effet exprimé leurs craintes que les projets de relocalisation soient remis en cause suite aux élections municipales.

### Urgence ou exposition à moyen terme : le temps laissé par les aléas

- 28 Les élus municipaux ne semblent pas tout à fait convaincus de l'intérêt d'envisager la relocalisation pour les situations qui présentent une certaine urgence : « *La réflexion du GIP elle était bien si on avait eu du temps, aujourd'hui on n'a plus le temps.* » (Collectivités territoriales – élus). Ils préfèrent les moyens d'action rapides tels que les enrochements, les « *démarches pragmatiques, sur le court terme.* » (Collectivités territoriales – élus). Certains ont demandé le renforcement ou la mise en place de nouveaux enrochements après la succession de tempêtes de l'hiver 2013/2014. Les événements tempétueux majeurs, soudains, favorisent en effet les actions rapides : « *Comme il y a eu les tempêtes de 2014, il y a une conjonction à la fois d'une réflexion à court terme : il faut sauvegarder l'immédiat, il faut protéger, d'où les enrochements (...) et mener en même temps une réflexion de long terme sur la relocalisation donc cela peut paraître un peu contradictoire.* » (État - services déconcentrés).
- 29 Cependant, dans le cas d'une exposition sur le moyen terme, la relocalisation ne convainc pas davantage les élus. À la Teste-de-Buch par exemple, les dernières études montrent que les enjeux seront menacés dans une vingtaine d'années. Par conséquent, la municipalité ne ressent pas l'intérêt de s'engager dès maintenant dans une telle démarche. Certains reconnaissent en effet leurs difficultés à s'impliquer dans des projets à long terme : « *On est pris dans le quotidien, par ce qui est à faire dans l'urgence.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Cependant, à l'échelle régionale et départementale, les personnes rencontrées sont souvent plus sévères et dénoncent le manque de volonté des élus municipaux qui mènent des « *politiques à la petite semaine* » (Collectivités territoriales). Certains appréhendent également une accélération de l'érosion sur les années à venir qui pourrait prendre de court les porteurs de projet.

### Le temps de la préparation à la relocalisation

- 30 Pour les services de l'État, l'exposition à court terme n'est pas un argument pour écarter un projet de relocalisation : « *Toute stratégie immédiate de tenue du trait de côte doit se mettre en perspective d'une délocalisation potentielle future.* » (État - services déconcentrés). La question du degré d'exposition pour lequel la relocalisation doit ou peut être envisagée soulève alors la question de l'articulation entre la relocalisation, action sur le long terme et d'éventuelles actions à court terme. Sur ce point, tous les acteurs rencontrés ne partagent le même avis.
- 31 Conscients des préférences des élus pour les ouvrages de protection en dur, certains membres de services de l'État conçoivent que les conciliations sont possibles et même nécessaires : « *On n'est pas prêt à déplacer [les enjeux bâtis] tout de suite, les élus non plus (...) On peut donner du temps au temps avec des techniques souples et réversibles éventuellement pour*

*tenir le trait de côte pendant 10, 20, 30 ans pour se donner le temps de préparer la relocalisation qui interviendra effectivement dans une deuxième phase.* » (État - services déconcentrés).

- 32 Au contraire, d'autres acteurs au sein des conseils régionaux, des conseils départementaux, mais également au sein des services de l'État, insistent sur l'importance de ne plus autoriser les nouveaux enrochements (ou leur réparation) en cas de projet de relocalisation. Ils redoutent que ces travaux rassurent la population, diminuent la sensibilité aux risques et entretiennent l'idée que le projet de relocalisation n'aura pas lieu : *« Ce qui peut réduire l'investissement dans le long terme c'est le fait que l'on ait fait des protections de court terme (...) on se dit : maintenant on est à l'abri donc on ne pense plus à rien. »* (État - services déconcentrés). Le Conseil régional d'Aquitaine a par exemple refusé de participer au financement du renforcement de l'enrochement en front de mer de Lacanau après le recul rapide du trait de côte lors de l'hiver 2014.

### **Le temps de l'action et la nécessité d'un phasage cadré**

- 33 Face à cette question de l'articulation entre actions à court et long terme, de nombreux acteurs expriment leur besoin de fixer des échéances pour agir. Ce cadre permettrait de concrétiser le principe de relocalisation et de garantir le respect des objectifs finaux : *« Il y aura des priorités à dégager, et ça va pas se régler en deux ou trois ans (...) un zonage et le phasage des actions seront à croiser. »* (Collectivités territoriales - techniciens). Ce phasage aurait également un côté rassurant, laissant du temps à la population dans son ensemble pour accepter le projet : *« La relocalisation doit être pensée sur le long terme pour dédramatiser et permettre de trouver des solutions qui soient gérables. »* (État - services déconcentrés). D'autres interviewés insistent sur la nécessité d'un phasage fonctionnel et budgétisé, car le manque de moyens financiers est pour eux la raison principale pour laquelle la relocalisation ne peut aboutir sur le court terme.
- 34 Des divergences apparaissent cependant sur le caractère plus ou moins flexible du phasage d'un projet de relocalisation. Au sein des services de l'État ou des collectivités territoriales, certains optent pour un phasage strict, avec des échéances clairement définies, notamment en ce qui concerne les opérations de maîtrise foncière. Cette rigueur est considérée comme un gage de continuité du projet. D'autres, au contraire, insistent sur la nécessité d'une certaine souplesse, afin de s'adapter aux évolutions de l'exposition aux aléas, de la dynamique du territoire et de ses usages, et d'envisager des formes d'occupation temporaire du territoire.
- 35 De façon générale, face aux difficultés rencontrées, tous les acteurs aimeraient pouvoir se référer à un exemple, un projet abouti, et hésitent à se lancer : *« C'est dangereux d'être les premiers, on est souvent les cobayes. »* (Collectivités territoriales - élus), *« On attend tous ce premier exemple sur lequel on pourrait s'appuyer. »* (État - services déconcentrés).

### **Relocalisation et échelles spatiales**

- 36 Si la relocalisation ne consistait qu'à supprimer des enjeux, les questions d'échelles spatiales seraient beaucoup moins importantes. Le fait de réimplanter les enjeux soulève de nombreuses questions en termes d'aménagement du territoire. Les acteurs interrogés n'ont que peu anticipé les questions des formes que peuvent prendre la réimplantation et les besoins que cela pourrait générer, cependant le GIP littoral Aquitain a entamé une réflexion sur le sujet (GIP Littoral Aquitain 2015).

### Quelles échelles pour réimplanter les enjeux ?

- 37 La majorité des acteurs rencontrés considèrent qu'une des conditions nécessaires à la faisabilité et à l'acceptation d'un projet est que les enjeux soient réimplantés, mais tous ne s'accordent pas sur le territoire sur lequel il faut l'envisager. Plus particulièrement, les élus municipaux sont attachés à ce que la réimplantation ait lieu au sein même de leur commune : « *On est très regardant sur la façon dont cette relocalisation se fait et le maire l'est d'autant plus que lui veut que cela se fasse sur son territoire.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Néanmoins, l'espace disponible au sein d'une commune littorale n'est souvent pas suffisant, en raison notamment de la régulation forte de l'urbanisme impliquée par la loi « Littoral<sup>5</sup> ». Plusieurs personnes ont souligné l'importance d'assouplir le code de l'urbanisme pour faciliter la réimplantation. Elles aimeraient développer une nouvelle notion : celle de « *transfert d'urbanisation* » (GIP Littoral Aquitain 2015). Cette dernière permettrait que les constructions liées à un projet de relocalisation, correspondant à la réimplantation d'enjeux relocalisés, ne soient pas considérées par la loi comme de « nouvelles constructions », même si elles ont lieu sur un espace non urbanisé.
- 38 Les autres acteurs rencontrés envisagent plutôt la réimplantation des enjeux relocalisés à l'échelle intercommunale : « *La réponse technique et administrative, elle s'affranchit des limites communales, cela ne devrait pas concerner que la commune (...) après il y a des logiques de gouvernance.* » (État - services déconcentrés). Plus précisément, l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale<sup>6</sup> (SCoT) revient souvent comme la plus pertinente pour élaborer un projet de relocalisation.

### Quelles échelles pour porter un projet de relocalisation ?

- 39 L'époque où l'État menait de grands projets d'aménagement est, pour de nombreuses personnes interrogées, révolue. Il ressort des entretiens que plusieurs acteurs considèrent que l'échelle à laquelle est envisagée la réimplantation correspond à l'échelle à laquelle doit être porté un projet de relocalisation : « *On est sur la recomposition spatiale, donc le portage principal, c'est évidemment ceux qui ont la compétence de l'aménagement du territoire, aujourd'hui on a décentralisé donc c'est les collectivités locales.* » (État - ministère).
- 40 La position des élus municipaux semble traduire le fait qu'ils sont peu enclins à associer les communes voisines dans le portage d'un projet de relocalisation : « *Les élus sont toujours attachés à agir sur leur propre territoire (...) pour faire en sorte de garder des prérogatives par rapport aux voisins.* » (Collectivités territoriales - techniciens). La proximité avec les habitants, facteur d'acceptabilité sociale, est l'argument qu'ils utilisent le plus fréquemment : « *Le porteur, ça doit être la commune, pas l'intercommunalité, c'est trop loin des citoyens.* » (Collectivités territoriales - élus).
- 41 La proximité est un aspect qui semble effectivement primordial pour de nombreux acteurs : « *Il faut que [la maîtrise d'ouvrage] soit exercée, réalisée au plus proche du terrain, en termes de responsabilités et en termes de prises de conscience, de délibération de conseil municipal et d'organisation avec des appuis extérieurs.* » (État - services déconcentrés). Plusieurs personnes affirment que les décisions sont presque systématiquement contestées si elles viennent de l'échelon régional ou national. Cependant, l'échelon communal ne leur paraît pas non plus tout à fait approprié. Ils considèrent au contraire que les maires sont trop exposés à la population : « *La réponse est plutôt de dire que c'est à l'échelle d'une agglomération*

(...) c'est un cran au-dessus de la commune, il y a peut-être une relation avec le citoyen qui est moins personnelle, moins privilégiée donc quand il y a des décisions à prendre en la matière c'est peut-être plus facile. » (État - services déconcentrés). À l'échelle communale, certaines personnes rencontrées soulignent également un manque considérable de moyens techniques, humains et financiers pour porter un projet de relocalisation : « *La commune ne pourra pas être seule au niveau des actions à mener comme à financer, ce ne sera pas possible.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Par conséquent, la plupart des acteurs envisagent un portage mixte au niveau intercommunal : « *Ce n'est pas qu'une structure, je pense que c'est un partenariat qui doit se mettre en place pour arriver à porter [un projet de relocalisation], pour diverses raisons : compétences, capacités...* » (Collectivités territoriales - techniciens).

- 42 Cependant, plusieurs acteurs regrettent que les communes non impliquées directement dans un projet de relocalisation montrent si peu d'intérêt pour la démarche. Ainsi, les rivalités entre communes voisines, notamment entre celles de l'intérieur des terres et les communes littorales considérées comme favorisées, s'expriment lors de l'élaboration des SCoT : « *On a l'impression d'un ras le bol de l'intérieur qui dit, on va faire le SCoT, le SCoT c'est pour nous (...) si on fait un volet littoral au SCoT ça va être encore que pour le littoral.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Ces tensions apparaissent comme un réel frein pour mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un projet de relocalisation.
- 43 Enfin, au sein des services de l'État seulement, certains considèrent que l'État, sous une forme ou une autre, a un rôle à jouer dans le portage d'un projet de relocalisation : « *L'État est le point d'entrée ne serait-ce qu'au niveau de l'échelle du temps, mais au niveau de l'échelle de l'espace aussi, l'érosion elle ne s'arrête pas aux limites de la commune voire aux limites de la communauté de commune.* » (État - services déconcentrés). Pour d'autres, la présence de l'État est nécessaire pour assurer un rôle d'autorité permettant de dépasser les conflits : « *Il faut un représentant de l'État incontestable (...) mais localement implanté avec sa connaissance, ses réseaux (...) Ici [le sous-préfet] a un petit côté roi Salomon, d'arbitre reconnu par tous (...) Pour nous, c'est quand même l'acteur incontournable et surtout indispensable à ce genre de sujet.* » (État - services déconcentrés). Pourtant, face à la complexité du sujet, il semble que l'État n'ait pas identifié d'acteurs particuliers pour porter un projet de relocalisation, mais que la solution dépendra du contexte local : « *On se rend compte un peu que suivant la géomorphologie littorale, suivant les structures existantes, les institutions qui sont très différentes suivant les régions, on n'a pas de modèle idéal en fait.* » (État - ministère).
- 44 À l'échelle locale, pour certains acteurs, la création de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, récemment introduits par la loi Notre<sup>7</sup>, ainsi que l'élection du président de la structure intercommunale par suffrage universel direct permettraient à la population de s'exprimer et ainsi de mieux s'identifier à un projet de territoire.

## Les aspects fonciers et financiers

- 45 Entre les frais liés à l'indemnisation des propriétaires, à la déconstruction des biens et à la réimplantation, les coûts induits par un projet de relocalisation sont considérables. Les questions financières s'avèrent étroitement liées à la gestion du foncier et la réimplantation.

## Confrontation entre intérêts publics et intérêts privés

### *Un espace public mouvant et des propriétés privées fixes*

- 46 En France, deux éléments permettent à chacun d'accéder librement à la mer : le domaine public maritime<sup>8</sup> (DPM), considéré comme un « patrimoine national commun », et la servitude de passage des piétons sur le littoral<sup>9</sup> qui doit être respectée par les propriétaires riverains sur leur propriété. Cependant, lorsque les constructions sont trop proches de l'eau ou qu'elles sont cernées par des enrochements qui provoquent la disparition de la plage, la mise en place de cette servitude n'est pas toujours possible. D'après les entretiens réalisés, certaines personnes ont le sentiment que cet espace est accaparé par des propriétaires riverains : « *On ne peut pas interdire l'accès à des terres où tout le monde veut aller alors qu'il n'y a personne dans ces maisons l'hiver.* » (Collectivités territoriales – techniciens). Ainsi certains dont l'État, voient en la relocalisation l'occasion de restaurer l'accès libre au bord de mer : « *Ceux qui veulent s'accaparer ou privatiser cet espace-là, cela ne va pas dans le sens du collectif public (...) Relocaliser c'est aussi ça, recomposer cette interface (...) pour la rendre accessible.* » (État - ministère).

### *Des « retours sur investissement » attendus en cas d'utilisation de fonds publics*

- 47 La réflexion sur les modes de financement de la relocalisation est l'occasion d'une remise en question de l'utilisation actuelle des fonds publics en termes de gestion du trait de côte. À l'échelle communale, en Aquitaine principalement, plusieurs acteurs revendiquent que l'érosion fasse partie des risques pour lesquels le Fonds Barnier peut être utilisé. Plus généralement, alors que, parmi les personnes rencontrées, des élus municipaux considèrent que l'État devrait assurer la protection de la population contre les risques côtiers (et donc la financer), les services de l'État ont une position tout à fait différente. D'une part, ils considèrent que les habitants sont déresponsabilisés, car ils ne participent pas directement au financement de leur protection. D'autre part, ils dénoncent l'absence de retour sur investissement lors du financement d'enrochements par des fonds publics : « *Pourquoi est-ce que c'est les riverains d'un aménagement qui bénéficient des bénéfices d'un aménagement, qui par ailleurs a été financé totalement par de l'argent public ? (...) La plus-value qui est générée par un aménagement public devrait trouver une contrepartie publique.* » (État - services déconcentrés). Ces derniers déplorent un manque de réflexion de la part des communes sur le sujet. Enfin, certains acteurs s'interrogent sur l'équité de financer des infrastructures de protection, qui par « effet de bout », renforceront l'érosion à leurs extrémités et appelleront la construction d'autres infrastructures : « *C'est sans fin si on commence à protéger une partie du littoral [avec des ouvrages lourds], c'est un problème d'équité sociale, c'est un problème d'équité économique (...) soit on se lance dans des systèmes de protection sans fin soit c'est des mesures plus durables et à ce moment-là, c'est concevoir une autre urbanisation du littoral et quand on dit ça, c'est la relocalisation des biens et des activités, il n'y a pas d'autres solutions.* » (État - services déconcentrés).

## La gestion du foncier avant relocalisation et les questions d'indemnisation des habitants

### *Maitriser le foncier destiné à être relocalisé, mais pas à n'importe quel coût*

- 48 Les habitants s'opposent très certainement à une mesure de relocalisation, qui les déposséderait de leurs biens bâtis, au nom de leur droit de propriété, particulièrement fort en France. Par conséquent, la majorité des acteurs interrogés partagent l'idée qu'il est nécessaire que la puissance publique acquière les terrains et les constructions destinés à être relocalisés : « *Ce qui importe pour la puissance publique c'est en quelque sorte de retrouver la maîtrise du foncier à une certaine échéance et comment peut-on se donner la garantie de maîtrise du foncier en déboursant le minimum d'argent ?* » (État - services déconcentrés).
- 49 Cependant, dans le contexte actuel de pénurie de fonds publics, les personnes enquêtées considèrent que la puissance publique ne peut pas assumer l'acquisition des propriétés situées sur le front de mer à prix fort, sans prendre en compte l'exposition aux risques, comme cela a été le cas après la tempête Xynthia. En effet, comme le déplorent les services de l'État, les montants des transactions immobilières ne reflètent absolument pas l'exposition aux risques côtiers : « *Il y a une déconnection totale entre la valeur du marché, avec une demande qui est importante et qui soutient le marché, et la prise en compte du risque (...)* c'est la cause principale du fait que l'on n'arrive pas à enclencher des systèmes un peu vertueux » (État - services déconcentrés).
- 50 De plus, de nombreux acteurs remettent en question le principe d'une indemnisation reposant uniquement sur la notion de solidarité nationale sur laquelle reposent le régime CatNat et le fonds Barnier (voir 1 et 2). En effet, l'augmentation des prix de l'immobilier provoque une ségrégation sociale et détourne progressivement le concept de solidarité : « *Il ne faudrait pas tomber dans la subvention du pauvre au riche, la résidence secondaire en bord de mer qui a une valeur importante, ça ne correspond pas effectivement à la partie la plus exposée financièrement de la population.* » (État - services déconcentrés). De façon unanime, les acteurs rencontrés sont hostiles à l'indemnisation complète des propriétaires par des fonds publics, position qui serait partagée par la population : « *L'opinion n'est pas favorable à financer à 100 % le manque à gagner de ces gens qui sont considérés comme des privilégiés* » (État - services déconcentrés). Ils se questionnent en effet sur la valeur d'un bien condamné à disparaître à plus ou moins court terme. Le fait que malgré la législation, la puissance publique assume généralement les coûts de protection contre la mer, pourrait expliquer que l'exposition aux risques n'ait pas plus d'impacts sur le prix du foncier.

### *Une compensation plutôt qu'une indemnisation pour les propriétaires*

- 51 Ainsi, de nombreux acteurs sont partisans d'une décote de la valeur d'un bien prenant en compte sa durée de vie en relation avec son exposition au risque. Toutefois, les échanges avec les acteurs fonciers potentiellement impliqués dans la mise en œuvre de cette décision semblent difficiles : « *on a écrit des notes et des notes sur ce sujet-là, pour l'instant rien* » (État - services déconcentrés). En Languedoc Roussillon et à l'échelle nationale, les établissements publics fonciers se seraient peu à peu prononcés en faveur d'une décote. Mais il semblerait que le Service des Domaines préfère laisser la liberté au Juge d'expropriation de se positionner sur ce sujet.

- 52 De plus, la nécessité d'impliquer les assurances revient presque systématiquement quand le sujet de l'indemnisation est abordé : « *Il semble que ce qui se dessine, c'est une contribution du propriétaire lui-même, soit sous la forme de l'acceptation d'une décote significative (...) soit sous la forme d'un régime assurantiel obligatoire qui pourrait être mis en place* » (État - services déconcentrés). Les acteurs rencontrés souhaiteraient que les compagnies d'assurance soient pleinement engagées dans les réflexions et les démarches de relocalisation : « *Il y a beaucoup à travailler avec les assurances, plus qu'avec les fonds publics* » (Collectivités territoriales - techniciens).
- 53 Plusieurs personnes au sein de la communauté scientifique (André et al., 2015 ; Lambert, 2015) et des services de l'État réfléchissent à d'autres possibilités pour diminuer le coût du rachat des biens destinés à être relocalisés. Une solution envisagée est de recourir au « démembrement de propriété ». Il s'agit de dissocier la valeur d'un bien de celle de son usage. Ainsi d'une part, la puissance publique pourrait acquérir la « nue-propriété » d'un logement à relocaliser à un prix bien inférieur à celui de la pleine propriété. Et d'autre part, les habitants en tant qu'« usufruitiers », pourraient continuer à profiter de leurs biens jusqu'au moment où le « nu-propriétaire » public pourra décider de le démolir. Une option consiste également à acheter toute la propriété d'un bien par la puissance publique et de le louer à un tiers jusqu'à ce que l'exposition aux risques ne soit plus considérée comme tolérable. L'idée est de dégager des recettes par les loyers perçus.

## Projet de territoire et rentabilité sur le long terme

### *La valorisation de l'espace libéré après relocalisation*

- 54 Selon le cahier des charges de l'appel à projets, la valorisation d'un projet de relocalisation passe par la valorisation de l'espace libéré après relocalisation : « *par exemple en termes d'image ou de fonctionnalité touristique, de restauration des écosystèmes* » (MEDDE, 2012b). Plusieurs acteurs soulignent en effet l'importance de ne pas laisser ces espaces en friche ou sous-utilisés : « *on ne va pas s'amuser à mettre sous cloche des territoires pour des choses qui vont se passer dans 100 ans* » (État - services déconcentrés), « *il faut absolument occuper le terrain sinon les gens vont crier au scandale, car il n'y aura pas de tempête pendant deux ans* » (Collectivités territoriales - techniciens). Sur ce sujet, les réflexions de chacun n'en sont pas au même stade ; elles sont davantage poussées au sein des services de l'État. À Vias, la valorisation a été clairement anticipée, même si elle n'implique pas de bénéfices marchands. Cependant, en Aquitaine, il n'y a pas eu de proposition sur cet aspect.
- 55 Sur les côtes basses sableuses, trois positions principales apparaissent.
- 56 D'une part, des acteurs envisagent de restaurer écologiquement le secteur concerné pour recréer une plage et permettre au système dunaire d'évoluer librement. Dans ces espaces, pourraient être implantées des installations légères de plage, des voies de circulation douces afin de canaliser la fréquentation... Le Conservatoire du Littoral est alors unanimement désigné comme acteur foncier. En termes économiques, l'espace libéré serait donc dédié à une fréquentation de loisir et de tourisme plutôt respectueuse du milieu naturel. Cela permettrait également d'offrir à nouveau un espace de plage aux usagers, ce qui représente un enjeu touristique important pour ces territoires : « *Si on perd nos plages, on perd énormément au niveau économique, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau de la région* » (État - services déconcentrés).



- 57 D'autre part, certains affichent une position tout à fait différente visant à générer des activités économiques sur les espaces libérés : « *Il y a des territoires qui peuvent être propices à maintenir des activités économiques à cycle de vie court* » (État - services déconcentrés). L'idée est d'implanter des activités qui pourraient être rentabilisées avant que l'exposition aux aléas ne soit considérée comme intolérable. Les campings, les commerces et les restaurants ont notamment été cités comme exemple. Les acteurs insistent alors sur le caractère saisonnier de ces installations : « *Sur les plages, ça participe largement à lutter contre l'érosion, de ne rien avoir en hiver, contrairement à ce que certains maires voudraient voir à tout prix, c'est-à-dire une occupation toute l'année* » (État - services déconcentrés).
- 58 Enfin, certains acteurs rencontrés estiment que des possibilités pourraient être offertes à l'hôtellerie ou à des biens immobiliers de haut de gamme, dont l'attractivité serait assurée par l'aspect innovant adapté à l'exposition aux risques (ex. : résidences de loisir sur pilotis). Ils voient ainsi en la relocalisation, une occasion de renouveler l'offre touristique pour s'adapter aux évolutions des habitudes de consommation : « *Quand la profession [des campings] dit qu'on a atteint un niveau où l'offre est très supérieure à la demande (...) [la commune] a des questions à se poser sur son avenir économique avec ce modèle-là. Par contre, ils ont au travers de l'appel à projets, la potentialité de développer des choses tout à fait innovantes et qui pourraient tout à fait constituer un futur attractif* » (État - services déconcentrés). Il s'agirait donc d'une occupation à l'année, soit à partir de nouvelles installations sur des espaces déjà occupés, soit à partir du bâti existant dont l'usage serait transformé comme la location de biens rachetés par la puissance publique.
- 59 Concernant ces deux derniers cas, où une valorisation économique de la zone libérée ou à libérer est prévue, les acteurs insistent de façon unanime sur le caractère temporaire de cette occupation : « *il va falloir intégrer des modalités de réversibilité, d'occupation temporaire sur 10 ans* » (État - services déconcentrés). Pourtant ces options soulèvent une question d'acceptabilité sociale : « *Substituer une logique patrimoniale avec une logique vraiment d'exploitation (...) c'est quelque chose dont l'acceptabilité est à mon sens, nulle à l'heure actuelle* » (État - services déconcentrés). D'autres personnes rencontrées s'interrogent sur le bien-fondé de laisser ou de développer des activités économiques avant la relocalisation : « *Il y aurait une sorte d'injustice, pourquoi on relocalise les personnes ? Pourquoi on ne relocalise pas les propriétés à vocation économique ? Clairement il y aurait deux poids, deux mesures (...) c'est voué à l'échec complet.* » (État - services déconcentrés). Une interrogation persiste également sur l'entité qui, sur le long terme, serait apte à acquérir des propriétés privées concernées par la relocalisation dans un premier temps, puis à développer ou stimuler une activité économique, avant démolition et renaturation dans un troisième temps : « *Ça serait presque une filiale du conservatoire du littoral avec d'autres objectifs que ceux qui le cadrent actuellement (...) ou alors une autre forme d'établissement public foncier* » (État - services déconcentrés).

#### ***La réimplantation des enjeux envisagée à travers une recomposition spatiale***

- 60 Reporter les constructions en arrière du littoral appelle à une réflexion sur le lieu et la façon dont celles-ci peuvent être réimplantées. Certains envisagent de combler les dents creuses de leur commune ou de réimplanter les enjeux dans un même espace par la mobilisation des outils d'urbanismes existants tels que la création d'une zone d'aménagement concerté (Ault). La conception que les acteurs ont de la relocalisation a une influence majeure sur la façon dont est envisagée la réimplantation. Ceux qui pensent que la relocalisation n'est pas le déplacement d'une propriété d'un point à un autre, mais

pour qui l'important est plutôt de maintenir un niveau de population ou la capacité d'accueil d'un territoire, considèrent qu'il n'est pas indispensable de proposer une solution de réimplantation aux particuliers. Ils réfléchissent davantage aux compensations qui pourraient leur être accordées et à la façon d'attirer de nouveaux habitants ou de nouvelles entreprises.

- 61 Au contraire, d'autres acteurs rencontrés considèrent qu'il est important de proposer aux particuliers une voire même plusieurs solutions de réimplantation. Cependant, ils ont conscience qu'elles ne conviendront certainement pas à tous : « *Il faut donner des choix de repli [aux habitants] (...) Si on prend l'exemple de quelqu'un qui s'estime être bien sur son front de mer avec une belle vue, ce n'est pas forcément [dans la zone de réimplantation à l'intérieur des terres], qu'il trouvera le repli qu'il souhaite* » (Collectivités territoriales - techniciens). Plusieurs raisons sont avancées pour lesquelles les solutions de réimplantation pourraient être jugées comme non satisfaisantes : le fait que les habitants du front de mer souhaiteraient retrouver une vue sur mer, que ces derniers ne soient pas attachés au territoire communal, mais plutôt aux aménités que prodigue la vue sur mer, ou encore le traumatisme que pourrait provoquer le fait de perdre un bien : « *Ces gens-là qui sont venus acheter là, ils ne sont pas venus pour être à l'intérieur des terres, c'est parce qu'ils voulaient être en première ligne et voir la mer* » (Collectivités territoriales - élus). Pour compenser le refus d'habitants de s'installer dans les secteurs proposés à la réimplantation, il est envisagé de les ouvrir à d'autres : « *L'idée c'est aussi de faire venir une nouvelle population sur cette commune. (...) Il y a la volonté de réimplanter des infrastructures publiques pour que ce secteur soit attractif* » (Collectivités territoriales - techniciens).

#### **Un projet de territoire pour alléger la part des financements publics**

- 62 Les acteurs envisagent donc une recomposition du territoire qui nécessiterait des investissements considérables : « *Aujourd'hui les fonds qui sont alloués à la politique des risques sont sans commune mesure par rapport aux enjeux financiers que posent ces problématiques [de relocalisation] (...) Et plus grand monde n'a suffisamment de moyens économiques pour [porter des grandes politiques d'aménagement], ni l'État, ni les partenaires institutionnels tels qu'on les connaît, régions, départements* » (Collectivités territoriales - techniciens).
- 63 Actuellement, les expérimentations de relocalisation reposent sur des montages financiers publics associant des financements à la fois des communes, des départements, des régions, de l'État et de l'Europe, à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER). La grande majorité des acteurs rencontrés soulignent la nécessité de reproduire ce mode de financement afin d'assurer une répartition des coûts. À l'échelon communal, les acteurs interviewés insistent sur les financements nationaux : « *Obligatoirement, il y aura une partie de solidarité, après les Français ils aiment bien y venir quand même sur le littoral* » (Collectivités territoriales - élus). Ils revendiquent également le recours au FEDER, considérant que les littoraux font partie du patrimoine de l'Europe, argument que tous ne considèrent pas comme légitime. À des échelons supérieurs au contraire, les acteurs rappellent la responsabilité de la commune et son devoir de participer de façon significative au financement d'un projet de relocalisation. Certains révèlent par ailleurs que les collectivités territoriales sont hésitantes à s'engager dans la mise en place de stratégies locales de relocalisation, car elles craignent de devoir les financer sans moyens supplémentaires. Une solution est envisagée : « *Soit on dissocie la*

*validation technique de la validation financière, soit on met en place une structure de concertation des financeurs qui doit être associée à la validation des stratégies* » (État - services déconcentrés).

- 64 Néanmoins, plusieurs personnes au sein des services de l'État considèrent que ces montages financiers ne sont pas suffisants face à la pénurie croissante des finances publiques : « *Le "Ya qu'à faut qu'on et l'État va payer", c'est toujours le même contribuable, que l'on prenne dans la poche gauche ou dans la poche droite* » (État - services déconcentrés). Ils souhaitent au contraire que les projets de relocalisation soient menés en utilisant le moins de fonds publics possible. Générer des rentrées d'argent et impliquer le secteur privé leur semble indispensable. Selon eux, recourir à des partenariats publics-privés dans le cadre des recompositions territoriales permettrait de reporter les dépenses sur le secteur privé. Cela peut se traduire par la captation d'une partie des bénéfices générés par des activités économiques qui occuperaient de façon transitoire les zones concernées par la relocalisation avant leur renaturation. C'est d'ailleurs un des arguments forts avancés en faveur d'un tel usage. Une autre option est de faire intervenir le secteur privé dans la gestion des espaces destinés à la réimplantation des enjeux ou à la reconstitution de la capacité d'accueil du territoire concerné, par la création d'une ZAC par exemple.

#### **Les avantages financiers de la relocalisation discutés**

- 65 Cependant, tous les acteurs ne semblent pas avoir une vision aussi ambitieuse : « *La difficulté, c'est que nous on leur propose de réfléchir à un modèle économique un peu nouveau, mais d'aucuns persistent sur le modèle actuel même si tout le monde sait qu'il est au bout du rouleau* » (État - services déconcentrés). En effet, à l'échelle communale, les acteurs rencontrés se montrent sceptiques : « *[la relocalisation] c'est engager plus d'argent que la construction des enrochements qui ont montré leurs preuves* » (Collectivités territoriales - élus). Les propositions faites pour dégager des entrées d'argent au cours d'un projet de relocalisation leur semblent inappropriées : « *la location des biens qui vont être acquis (...) ne suffira pas à rembourser le prêt qui va être engagé sur cette opération* » (Collectivités territoriales - élus).
- 66 L'État et ses services rencontrent effectivement des difficultés pour convaincre de l'intérêt financier d'un projet de relocalisation. Ils ne peuvent s'appuyer sur les analyses coûts-bénéfices et les analyses multicritères utilisées habituellement pour justifier l'adoption d'une mesure de gestion des risques, car ces outils semblent inappropriés à un projet de recomposition spatiale : « *Quand on renouvelle un territoire urbain, il y a le coût concret de la reconstruction, ça on sait chiffrer, mais (...) les aménités, ce qui fait tourner la machine économique, donc l'essentiel, n'est pas chiffrable* » (État - ministère). Le manque de visibilité sur l'attractivité potentielle des territoires réaménagés après relocalisation ne facilite pas l'adhésion à cette mesure.

#### **Les relations entre acteurs**

- 67 Les points abordés précédemment laissent parfois apparaître en filigrane des différences de point de vue en fonction de la catégorie à laquelle appartiennent les acteurs. Analyser les relations entre acteurs semble alors nécessaire à la compréhension des positions de chacun.

## Comment interagir avec la population ?

### *La population vue par les acteurs rencontrés*

- 68 Pour certains élus municipaux, il est évident que la population est défavorable à un projet de relocalisation : « *La requalification du littoral est une opportunité. La relocalisation va à l'encontre des choix et des visions du territoire de nos citoyens.* » (Collectivités territoriales - élus). D'autres acteurs tempèrent légèrement. Ils considèrent que les échanges avec la population ont permis de faire évoluer les positions sur le sujet, mais il semblerait que les habitants n'envisagent pas d'être eux-mêmes relocalisés : « *Le concept [de la relocalisation] en soi est acceptable, mais pas pour eux.* » (Collectivités territoriales - techniciens).
- 69 Quels que soient les sites d'étude auxquels les acteurs sont rattachés et leurs catégories, ils partagent une certaine image de la population. Ils considèrent que les habitants n'ont généralement pas conscience des risques : « *[les habitants] ne savent pas quel risque ils courent (...) c'est que c'est très technique et qu'ils n'ont pas conscience de l'imminence du danger.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Ou du moins ils considèrent que les habitants ont une faible sensibilité pour les risques côtiers qui ne les affecteraient pas dans leur quotidien : « *Les risques ne sont pas perçus, ça c'est clair, enfin pas les risques que nous on abordait de prime abord c'est-à-dire l'érosion, la submersion, l'inondation. (...) ils ont des chemins tout petits, pleins de nids de poule, ça pour eux c'est un risque (...) ils ont d'autres risques tous les jours que nous, on n'avait pas forcément calculés.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Ils sont effectivement considérés comme pragmatiques : « *Ils ne voient pas le moyen ou le long terme, ce qui les intéresse c'est leur situation aujourd'hui.* » (Collectivités territoriales - élus). Ce manque supposé de vision à long terme entretient auprès des acteurs rencontrés, l'idée que les habitants ne s'intéresseront pas à un projet de relocalisation échelonné sur plusieurs décennies.
- 70 Les acteurs rencontrés identifient deux catégories au sein de la population : ceux (entreprises ou particuliers) qui sont dans une logique lucrative, d'investissement, et ceux qui sont concernés par un enjeu patrimonial. Pour les premiers, une négociation semble envisageable s'ils arrivent à rembourser leurs investissements avant de quitter le terrain qu'ils occupent. Pour les seconds, la question de la relocalisation paraît plus délicate. Au sein de collectivités territoriales, tous échelons confondus, une idée est partagée : « *la relocalisation sans drame sera difficile.* » (Collectivités territoriales - techniciens). À l'échelle communale principalement, les acteurs rencontrés sont convaincus que les habitants du front de mer refuseront de s'installer en retrait et qu'ils quitteront la commune, car ils n'auraient pas d'attache particulière à ce territoire : « *Pour la plupart, ils iront ailleurs, ils sont là pour la mer (...) les 'vrais' ne sont pas forcément en première ligne.* » (Collectivités territoriales - techniciens).

### *Une population à convaincre par des modèles de prévision*

- 71 Pour faire face aux réticences de la population, les acteurs rencontrés considèrent que les connaissances scientifiques constituent des arguments forts qui permettront de légitimer un projet de relocalisation : « *Les études du BRGM<sup>10</sup> sont fondamentales parce que c'est ça qui assoira la démarche, qui lui permettra d'aller jusqu'au bout ; il y a donc tout un aspect scientifique.* » (État - services déconcentrés). Ils espèrent également s'appuyer sur des données scientifiques pour établir l'échéance à laquelle la relocalisation devra être effective : la limite à laquelle l'exposition aux risques sera jugée comme non supportable

économiquement et socialement : « *il faut que [les chercheurs] continuent absolument sur, non seulement la connaissance du littoral, (...) mais qu'ils arrivent à faire des modèles qui nous permettraient de mesurer au mieux cette temporalité, qui comprendraient la perte du bien suite à l'érosion.* » (État - services déconcentrés). La réduction des incertitudes des modèles de prévision est d'autant plus attendue par les élus municipaux qu'ils ont à se justifier face à la population : « *Quand on vous donne un résultat en disant il y a une chance sur deux que cela arrive, l'élu il fait quoi ? (...) alors que quand vous arrivez avec des résultats et que l'on vous dit il y a 80 % de chances de cela arrive, vous êtes un peu plus confiant dans vos décisions.* » (Collectivités territoriales - techniciens).

### **Le maire et les difficultés liées à la proximité avec la population**

- 72 L'implication du maire est jugée indispensable pour ses compétences en aménagement du territoire, mais également pour sa proximité avec les citoyens. Les acteurs rencontrés considèrent que les élus municipaux ont un rôle important à jouer pour faciliter l'acceptation de la relocalisation : « *Le projet [de relocalisation] on ne pourra pas le faire contre [le maire], il faut effectivement qu'il soit porté politiquement pour qu'on puisse y arriver (...) tout le monde ne s'y retrouvera pas (...) il faut que la masse emporte l'adhésion de tous.* » (Collectivités territoriales - techniciens).
- 73 La proximité avec la population est toutefois source de difficultés. Tout d'abord, d'après les entretiens réalisés, les élus municipaux ont profondément craint d'être sanctionnés lors des élections municipales, au point de se désengager temporairement des projets. Ils se heurtent également au fait que la population est prête à se mobiliser et à faire appel à la justice pour défendre ses intérêts : « *Une des difficultés pour nous c'est quand même le fait que les actes d'urbanisme sont de plus en plus judiciairisés, surtout sur nos territoires où les enjeux environnementaux sont plus forts.* » (Collectivités territoriales - techniciens). À Ault et Vias, des professionnels et des habitants constitués en association ont fait appel à des contre-expertises et ont eu recours à la justice pour tenter de suspendre les projets de relocalisation. Dans un des cas, la commune a été attaquée pour rétention d'information (Ault). Dans l'autre, les habitants se sont appuyés sur la législation relative à la protection de l'environnement (Vias). Selon les acteurs locaux, ces recours en justice peuvent constituer de réels obstacles à un projet de relocalisation. Paradoxalement, cela dissuaderait certains élus de mener une concertation avec les habitants : « *Il faudrait que les élus quand ils s'engagent dans une concertation active, ouverte, une vraie concertation, soient quasiment certains que cela porte ses fruits derrière, parce que perdre du temps, de l'énergie pour au bout du compte, se retrouver devant le tribunal, vous vous dites ben finalement je ne vais pas en faire parce que de toute façon cela se terminera de la même façon.* » (Collectivités territoriales - techniciens).

### **La concertation avec les habitants : entre transparence et crainte des réactions de rejet**

- 74 Le cahier des charges de l'appel à projets sur l'expérimentation de la relocalisation stipule que : « *l'association, la concertation et la communication avec les acteurs locaux et populations concernées devront être organisées et faire l'objet d'une description précise dans le dossier de candidature.* » (MEDDE, 2012b). Cependant, les porteurs de projet sont libres de choisir la façon d'associer la population. La concertation peut ainsi rester purement institutionnelle.

- 75 Sur ce sujet, deux positions principales ressortent des entretiens. La première est en faveur d'une transparence avec la population, que cela concerne l'exposition aux risques ou les projets en cours. Parmi les élus rencontrés, certains reconnaissent en effet leur responsabilité dans le porter à connaissance des phénomènes naturels et dans la réflexion à mener pour gérer les risques durablement. S'inscrivant dans un discours en faveur de la proximité, la concertation et la communication sont vues comme une façon de favoriser l'acceptabilité du projet : « *Sur les projets comme ça, il faut de la proximité. En général quand il y a un procès ça vient d'incompréhensions ou d'un manque de discussion qui génère un contentieux.* » (Collectivités territoriales – élus). À Lacanau par exemple, pour le maire, si les relations sont bonnes avec la population, cela s'explique par l'effort de - communication fourni par les porteurs de projet. À Vias, la concertation, menée par Henry Ollagnon en 2012, a été basée sur une approche patrimoniale. Elle a abouti à l'élaboration d'une charte patrimoniale qui regroupe un diagnostic commun, des pistes d'action et propose un mode de gouvernance. Les acteurs rencontrés ont été agréablement surpris de l'intérêt des habitants et du contenu de ces réunions.
- 76 Face à cela, apparaît une tout autre position, motivée par la crainte des réactions de la population : attendre d'être force de proposition avant d'informer : « *On veut arriver avec un discours clair auprès de la population pour ne pas les affoler (...) Il est hors de question d'afficher des cartes (...) [sans que] l'on ait déjà à côté nos possibilités d'aménagement avec différents scénarios (...) Cela serait pire que tout, de laisser la population s'imaginer des scénarios.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Ainsi à Ault et Hyères, les rumeurs sur les projets de relocalisation ont pris des proportions importantes, ont généré de la suspicion auprès de la population, crispé les échanges. Si bien que dans ces deux communes, le terme de relocalisation a été supprimé du vocabulaire utilisé par les porteurs de projet : « *Ce mot relocalisation fait hérissier les poils et empêche d'entrer dans une conversation calme et à bâtons rompus.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Les élus municipaux essaieraient de contrôler la concertation en choisissant les participants au sein de la population. Cependant, comme en témoignent certains acteurs, des opposants s'imposent parfois aux réunions et les échanges peuvent être tout à fait constructifs.
- 77 Lors de l'élaboration de l'appel à projets, le ministère avait sans doute certaines attentes en termes de concertation et communication : « *Je suis étonné qu'il n'y a pas un lieu où les gens puissent éventuellement s'exprimer, ça se fait partout, un lieu de projet, un lieu où on affiche ce qu'il se passe (...) ça devrait être une évidence.* » (État - ministère). Le maire est placé au centre de la question : « *Il faut savoir informer et savoir s'il faut co-construire tout de suite ou pas, et pour ça il faut un maire courageux, qui porte (...) pas nécessairement un coq (...) mais quelqu'un qui sait rassembler.* » (État - ministère).
- 78 Cependant, bon nombre d'acteurs interrogés, que cela soit au niveau des collectivités territoriales ou des services de l'État, déplorent de leur côté que le plan humain soit si peu pris en compte dans le cahier des charges. En effet, les élus municipaux ne savent pas toujours communiquer sur des sujets aussi sensibles et paradoxalement, sont parfois réticents à l'idée de se faire aider : « *À un moment donné il va falloir avoir un accompagnement du projet certainement par des sociologues (...) par des gens qui savent s'exprimer, faire passer les idées. (...) Il va falloir trouver un juste milieu parce que les élus ne voudront pas être dessais du contact [avec la population] parce que la première question qu'ils se posent c'est : « est-ce que [ces gens-là] ne risquent pas de jouer contre nous ? » » (État - services déconcentrés). D'autres soulignent également le manque de volonté des élus sur ces questions de communication : « *Les particuliers en fait, ils aiment bien l'idée de connaître les risques auxquels ils sont exposés,**

contrairement, finalement aux élus qui ont une attitude très très négative par rapport à la connaissance même » (État - services déconcentrés). Pour certains, une forme quelconque d'accompagnement imposée par le cahier des charges aurait permis de dépasser ces limites. Face à cette tâche délicate, le soutien d'un acteur extérieur, que ce soit le GIP Littoral Aquitain pour Lacanau ou d'un expert pour le site de Vias, a effectivement été vécu comme un réel avantage.

## Relations entre les collectivités territoriales et l'État

### Le maire, un acteur tourné vers le développement de sa commune

- 79 Au sein des collectivités locales, les acteurs semblent désapprouver les divergences entre les orientations de l'État et les désirs des habitants : « *Ce que nous dit aujourd'hui l'État, c'est que les espaces proches du littoral, ils ne sont plus aménageables ou difficilement, donc là où les gens veulent aller, on ne peut plus les accueillir (...) c'est quand même paradoxal.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Pour assurer le développement de leurs communes, les élus municipaux se disent donc obligés de composer entre la position de l'État, parfois jugée dogmatique, et les volontés des populations : « *On est obligé d'assurer le développement au minima de notre territoire et donc d'avoir des politiques à peu près équilibrées entre protection et développement. On est quand même obligé, de temps en temps, d'aller grignoter un peu à droite à gauche (...) parce que l'État nous dit qu'il faut densifier, mais les gens ne veulent pas densifier.* » (Collectivités territoriales - techniciens). De façon générale, les acteurs locaux en appellent à un meilleur équilibre entre les différents champs de la politique : « *La confrontation biodiversité, risque et aménagement, il faut trouver l'équilibre.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Ils ont en effet l'impression qu'une place prépondérante est accordée à la protection de l'environnement.
- 80 Qu'ils soient engagés dans la démarche de leur propre choix ou par celui de leur prédécesseur, les élus municipaux ont généralement compris qu'un projet de relocalisation pouvait comporter une dimension valorisante pour leur commune : « *Réaménager le territoire, revaloriser des endroits pour que les gens aient envie de venir, on veut commencer très rapidement par les actions de valorisation et non par les actions de relocalisation.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Selon eux, cette approche favoriserait l'acceptabilité sociale d'un projet de relocalisation. Les actions de relocalisation à proprement parler, soulèvent au contraire beaucoup plus de réticence et d'opposition de la part des élus rencontrés. La réimplantation des enjeux étant souvent difficile à l'échelle communale, les élus voient en la relocalisation un risque de dévitalisation, de « *fermeture de la ville* » (Collectivités territoriales - élus). De plus, mettre en place un projet qui impliquerait le départ d'entreprises ou de particuliers entre en contradiction avec l'image qu'ils se font de leur propre rôle : « *Mon rôle de maire est de préserver les entreprises et les emplois.* » (Collectivités territoriales - élus). Selon certaines personnes rencontrées, cela serait difficile à assumer : « *Politiquement, [le maire] ne peut pas accepter qu'on vienne lui dire : « Monsieur le Maire, vous laissez partir vos fleurons touristiques. » (...) Et celui qui dit « Ce n'est pas grave. », il n'est pas dans la réalité locale, il est peut-être dans son bureau à Paris.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Assouplir la législation (Loi littoral, degré de protection environnemental de certains espaces...) afin d'ouvrir de nouvelles zones à la construction pour la réimplantation des enjeux relocalisés est une demande qui a rapidement émergé à l'échelle communale : « *L'État doit accepter la conversion de zones*

*environnementales en zones constructibles, même si cela doit choquer.»* (Collectivités territoriales - élus).

### **Le maire, entre une légitimité revendiquée et la demande d'un soutien fort de l'État**

- 81 Les élus rencontrés ont une forte volonté de rester maîtres des projets mis en place sur leur territoire : *« Les élus municipaux sont les porte-paroles de la population (...) il est hors de question que des technocrates dictent ce qu'il faut faire [dans la commune]. »* (Collectivités territoriales - élus). Paradoxalement, comme l'illustre un technicien s'exprimant au nom du maire de sa commune, les élus repoussent leur engagement dans les actions de relocalisation en se retranchant derrière l'avis d'experts : *« En fonction des résultats que pourra nous donner le BRGM et de l'importance finalement de cette route par rapport à ce qu'il y a derrière, on verra ce que nous propose l'assistant à maîtrise d'ouvrage. »* (Collectivités territoriales - techniciens). Ils insistent également sur le fait que c'est à l'État de faire le premier pas : *« La suite, c'est le juridique qui va nous la donner (...) Est-ce que les pouvoirs publics peuvent s'engager dans une opération de relocalisation ? La décision finale ne nous appartiendra pas. On pourra faire s'il y a un choix politique. »* (Collectivités territoriales - élus). De l'ensemble des entretiens, il ressort que les personnes rencontrées sont en attente d'une action et d'un positionnement fort de l'État. L'intervention de ce dernier permettrait de pallier les difficultés et de mobiliser les financements et l'ensemble des acteurs nécessaires à un projet de relocalisation, sans occulter les collectivités : *« S'il y a bien une chose qui est importante c'est que l'État prenne toute la mesure finalement de la complexité de la relocalisation (...) il faut que l'État se mobilise avec les collectivités, pas tout seul, mais avec les collectivités pour trouver une méthodologie assez claire. »* (Collectivités territoriales - techniciens).

### **L'État, confronté aux élus municipaux**

- 82 L'État, de son côté, se justifie de l'adoption de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte par sa responsabilité de garantir la sécurité des citoyens, par *« l'entrée risque »*, argument que toutes les personnes rencontrées acceptent et considèrent comme légitime. Dans un contexte de décentralisation, l'État souhaiterait pouvoir soutenir des stratégies locales en adéquation avec sa stratégie nationale, mais il fait face au fait que les élus locaux défendent les intérêts locaux voire privés de quelques électeurs : *« En Guadeloupe, on est quand même sur du logement précaire et du logement principal ; (...) que l'on fasse un projet d'intérêt général pour aller sauver les maisons secondaires de Lacanau, je crois qu'ils ne se rendent pas compte de la réalité. »* (État - ministère). L'État est également confronté au fait que les acteurs locaux ont dorénavant des compétences élargies : *« Avec la décentralisation et la façon dont on institue les élus, la place d'un maire est énorme (...) on a l'impression que c'est des petits rois à chaque fois, je trouve ça très étonnant. »* (État - ministère).

### **Relations entre collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État**

- 83 La majorité des acteurs reconnaissent n'avoir jamais autant travaillé en coordination avec les services déconcentrés de l'État bien que les positions de ces derniers diffèrent considérablement d'un site à l'autre. Certains services de l'État se sont positionnés comme moteur, créant un réseau d'acteurs mobilisés sur les questions de gestion des risques côtiers et de relocalisation : *« Ce type de sujet aujourd'hui n'est pas dans le périmètre à priori d'un service [déconcentré] ou d'un autre (...) c'est nulle part (...) on l'a fait par défaut avec la*



*conviction que si on n'y allait pas personne n'irait.* » (État - services déconcentrés). Certains n'hésitent pas à faire remonter des propositions au ministère (ex. : modifier le code de l'urbanisme pour permettre la réimplantation), d'autres veillent davantage à ce que les grandes lignes de la doctrine nationale soient respectées, par exemple en ce qui concerne la condition initiale de l'appel à projets de travailler à droit constant : « *On ne va pas faire voler en éclat la Loi Littoral sous prétexte qu'à la marge, il y ait un petit souci par rapport à la relocalisation.* » (État - services déconcentrés). À l'extrême, ils sont parfois vus comme donneurs d'ordres : « *Ce qu'ils disent c'est plus que des recommandations, c'est parfois des injonctions de faire avec aucun moyen. (...) Ils sont complètement désengagés.* » (Collectivités territoriales - techniciens). Certains membres des services de l'État au contraire, se sentent démunis en termes de moyens de pression et regrettent que leurs actions ne soient qu'indirectes, bien qu'ils reconnaissent pouvoir être davantage proactifs.

### Relations entre l'État et ses services déconcentrés

- 84 De l'ensemble des entretiens, il ressort que les services déconcentrés de l'État ont l'impression que le ministère ne sait pas quelle direction prendre : « Je crois qu'il n'a pas été vraiment pensé au départ cet appel à projets. On s'est dit c'est un truc compliqué, on va voir ce qu'il se passe sur le terrain. » (État - services déconcentrés). Cette position est assumée par le ministère : « Ils sont très étonnés de voir un discours de l'État qui est de (...) pouvoir assez modestement dire que des fois il ne savait pas ce qu'il faut faire. » (État - ministère). Mais une telle situation ne semble pas faciliter le travail de ses services : « On est d'autant plus en difficulté que (...) nous, on est en absence de pilotage. » (État - services déconcentrés). Ils demandent au ministère de se positionner ouvertement et de s'engager concrètement : « jusqu'à présent, l'État n'a jamais joué le jeu et n'a jamais eu le courage de dire ouvertement son point de vue. » (État - services déconcentrés). Ils attendent de lui qu'il assume son rôle d'arbitre et de guide : « La difficulté pour le maire, et je la comprends bien, c'est d'arriver à fixer une limite et là c'est à l'État de se mettre au travail, d'appliquer une limite incontestable : (...) l'interdiction de construire en zone à risque. » (État - services déconcentrés). Mais certains espèrent également que le ministère sera suffisamment à l'écoute pour faire ce qui est en son pouvoir pour lever les barrières existantes : « [ce] que l'on attend de l'appel à projets, c'est la capacité à faire évoluer les limites. » (État - services déconcentrés), et de faire une suite à l'appel à projets : « Ils ne vont pas pouvoir se contenter de dire : oui on va continuer à étudier parce que là, ils ont fait naître de réels besoins. » (État - services déconcentrés).

## Discussion

- 85 Les résultats de cette enquête, complétés par d'autres travaux, nous amènent à discuter plusieurs points qui apparaissent essentiels à la faisabilité et l'acceptabilité de la relocalisation. Concernant les aspects fonciers, juridiques et financiers, plusieurs chercheurs et organismes tels que le GIP Littoral Aquitain ont permis d'avancer (GIP Littoral Aquitain, 2015 ; André et al., 2015 ; Lambert, 2015). L'anticipation et la planification sont soulignées comme des éléments clés pour assurer la sécurité des personnes, minimiser les coûts des dommages et maintenir l'attractivité des communes littorales. Pour faciliter la maîtrise publique du foncier d'une part et tenter de minimiser l'utilisation de fonds publics d'autre part, plusieurs solutions sont envisagées. Ainsi M.-L. Lambert (2015) propose la création d'un « domaine public littoral » qui correspondrait à

l'extension à terre du domaine public maritime, sur une emprise correspondant à l'évolution du trait de côte sur 100 ans. Sur cet espace, les biens seraient rachetés par démembrement de propriété, comme l'ont également envisagé certains acteurs rencontrés. C. André et al. (2015) ont identifié des avancées législatives qui paraissent nécessaires, dont certaines ont été évoquées lors des entretiens : développer le dispositif d'autorisations d'occupation temporaire (AOT), assouplir, mais de façon très encadrée la Loi Littoral pour favoriser la réimplantation, autoriser la non-reconstruction à l'identique par le régime d'assurance des catastrophes naturelles. Les AOT permettraient de réintroduire des activités économiques pendant une période transitoire, avant un retour à l'état naturel des espaces libérés. Cependant, nous manquons actuellement de visibilité concernant les acteurs économiques susceptibles d'investir dans cette forme d'exploitation à court terme. Nous pouvons également nous interroger sur l'acceptabilité par les anciens propriétaires de voir se développer une activité économique dans ces zones qu'ils ont dû quitter. Les résultats présentés vont également dans le sens de la proposition de créer un établissement public foncier réunissant l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de la relocalisation (André et al., 2015). Concernant les indemnités, le système actuel fondé sur la solidarité nationale soulève des questions d'équité sociale et de responsabilités (Lambert, 2015), questions partagées par les acteurs rencontrés. Elles se posent avec une acuité particulière pour les risques côtiers, car ils sont étroitement liées « au désir de rivage » (Corbin, 1988 ; Meur-Ferec, 2006).

- 86 La concertation apparaît également comme un aspect essentiel pour l'acceptabilité de la relocalisation. Selon plusieurs personnes interrogées, elle tend trop souvent à être réduite à de la communication et non à de la co-construction.
- 87 Ensuite, l'intégration des différentes politiques publiques apparaît indispensable face à l'ampleur d'un projet aussi complexe. La relocalisation, mêlant à la fois gestion des risques et aménagement du territoire, nécessite d'améliorer la transversalité des pratiques et l'articulation entre des politiques publiques qui semblent parfois s'ignorer (MEDDE, 2009).
- 88 Deux problématiques risquent de s'accroître suivant la façon dont un projet de relocalisation est pensé ou si rien n'est fait. Il se pourrait que les friches se développent en bord de mer suite à l'abandon du propriétaire en raison de l'impossibilité soit de protéger sa construction (interdiction ou incapacité), soit de la revendre. Au contraire, plusieurs éléments pourraient exclure encore davantage les populations les moins aisées du front de mer. Cela pourrait être le cas de l'introduction d'activités économiques avant relocalisation, si les services sont proposés à des prix élevés au nom de leur aspect innovant et bonifiés par leur rareté. Il en sera certainement de même si les assurances sont modulées en fonction des risques : seule une partie de la population pourra s'offrir le luxe de s'assurer pour vivre en zone à risque.
- 89 Surtout, à travers ces entretiens, de nettes différences de positions apparaissent, entre l'État central et l'échelon local, divergences de vues qui dépassent la question de la gestion des risques côtiers. D'un côté, l'État, représenté ici par le MEDDE, assure son rôle de « guide » et énonce sa doctrine au sein de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. En l'occurrence, la question du recul des enjeux exposés aux risques côtiers est abordée à travers une approche ambitieuse de recomposition territoriale. Les directions du ministère n'étant pas soumises aux échéances électorales, elles sont à même de porter une vision sur le long terme. C'est là un des arguments forts en faveur de l'implication de l'État dans un projet de relocalisation.

- 90 Cependant, l'État semble ne plus avoir aujourd'hui les moyens de ses ambitions. D'une part, le processus de décentralisation dans lequel il s'est engagé depuis les années 1980 ne lui permet plus de bénéficier de la légitimité nécessaire pour mener de grandes politiques d'aménagement comme cela a été le cas par le passé (Merckelbagh, 2009). Qu'un projet de territoire intégrant une relocalisation de grande ampleur soit mené par le pouvoir central représenterait un anachronisme dans le contexte actuel de gouvernance des politiques publiques (Gaudin, 2002). D'ailleurs, les situations révélées par les entretiens auprès des services déconcentrés de l'État semblent révélatrices d'un décalage entre un discours porté et partagé en faveur de la décentralisation d'un côté et de l'autre côté, les difficultés à intégrer ce changement de rôle de l'État qui n'a pas toujours été suffisamment explicité auprès de ses services (Moquay, 2005). Ces imprécisions sur le rôle de l'État semblent mettre en difficulté ses services déconcentrés, voire le ministère lui-même.
- 91 D'autre part, l'État a vu ses ressources financières fortement affaiblies ; elles ne sont plus à la hauteur de tels projets d'aménagement du territoire. La situation financière actuelle se traduit donc par une volonté affirmée de limiter autant que possible l'investissement financier de l'État pour la gestion des risques côtiers. Pour les collectivités locales et les habitants, cela peut être interprété comme une forme de désengagement de l'État, ce qui est assurément contradictoire avec le rôle de guide qu'il veut conserver.
- 92 De leur côté, les élus locaux sont partagés entre un double objectif de développement économique de leur territoire et de limitation de l'exposition des habitants (Meur-Ferec et Rabuteau, 2014). L'installation de nouvelles entreprises ou de résidences est souvent bien plus gratifiante que la limitation de l'urbanisation pour des raisons de sécurité. Ainsi, l'opportunité de développement que pourrait représenter un projet de relocalisation séduit les élus municipaux. Cependant, certaines de leurs revendications sont contradictoires :
- 93 D'une part, les élus municipaux ne conçoivent pas d'assumer seuls un projet de relocalisation ; ils réclament un engagement fort de l'État. Le manque de moyens financiers et humains des élus municipaux ne favorise pas l'émergence de visions à long terme, occultées par la gestion quotidienne d'un territoire et les urgences à court terme (Meur-Ferec et Rabuteau, 2014 ; Lambert, 2015). De plus, le portage politique d'un projet de relocalisation est difficile à l'échelle locale. Les élus municipaux ont un devoir de représentation de leurs administrés ; or la relocalisation, impliquant la destruction de biens privés, peut apparaître comme un manquement à la défense des intérêts des particuliers (Meur-Ferec et Morel, 2009). La place de l' élu municipal est vulnérable, à la fois par sa proximité avec les citoyens, et par le risque de sanctions électorales. La conciliation de cette position instable avec des réflexions sur le long terme paraît difficile. Pourtant, il est souvent demandé aux maires d'assumer politiquement un projet de relocalisation et de convaincre la population. Certains maires préféreraient au contraire pouvoir se dédouaner sur l'État. Le fait que des élus municipaux sollicitent l'État, voire même conditionnent leur propre engagement à celui de l'État, va à contre-courant des processus actuels de décentralisation où ce dernier se désengage progressivement en partageant ses compétences. En effet, en ce qui concerne la gestion des risques côtiers, la loi MAPTAM<sup>11</sup> a récemment réaffirmé cette tendance en transférant aux communes et à leurs groupements la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Ces mêmes difficultés d'articulation entre les niveaux global et local, et entre visions de court et long termes se retrouvent, de façon plus générale, dans l'adoption de tout projet s'intégrant dans une démarche de développement durable : «

*Sauf incitation extérieure forte, il est difficile d'imaginer que les élus municipaux responsables prennent le risque de s'engager dans des programmes à long terme "altruistes" dont les électeurs auraient à supporter le coût sans en tirer directement les bénéfices.* » (Theys, 2002).

- 94 D'autre part, et de façon contradictoire avec cette sollicitation d'une forme d'« État providence », les élus municipaux revendiquent une plus grande liberté d'action sur « leur » territoire. Ils critiquent les contraintes d'urbanisation qui leur sont imposées par les lois (loi Littoral, loi Barnier...), avançant comme argument qu'elles constituent des obstacles juridiques à la réimplantation des enjeux bâtis et donc finalement à la relocalisation. Cette dérégulation demandée par les élus municipaux pour favoriser la réimplantation constitue cependant un risque d'ouvrir à l'urbanisation des espaces littoraux protégés au titre des espaces naturels ou agricoles. Ces positions, récurrentes de la part des élus municipaux, vont au-delà de la question de la relocalisation ; elles traduisent la volonté de s'affranchir des contraintes imposées par l'État dans un contexte de gouvernance locale revendiquée.

## Conclusion

- 95 Le gouvernement français envisage le recul des enjeux exposés aux risques d'érosion et de submersion par une approche particulièrement ambitieuse. Même si les réalisations ne sont pas aujourd'hui d'actualité, une des avancées de cet appel à projets est qu'il a lancé des réflexions sur le sujet auprès des acteurs impliqués dans la gestion des risques et des décideurs locaux. Il a permis de soulever les limites de la gestion des risques telle qu'elle est menée actuellement, de favoriser une projection sur le long terme dans un contexte de changement climatique, et d'avancer concrètement sur la faisabilité de la relocalisation. Un nouvel appel à projets devrait être prochainement relancé par l'État pour approfondir ces questions.
- 96 Au final, si l'idée, planificatrice et anticipatrice, de la relocalisation se heurte à de nombreux obstacles financiers, juridiques, et humains, elle révèle aussi les relations complexes et souvent ambiguës existant entre les différentes échelles de gouvernance publique, notamment entre l'État et les communes. Ces relations s'inscrivent dans un contexte de décentralisation toujours en cours, et de revendication de plus de liberté locale associée à une solidarité financière nationale. En ce sens, la relocalisation est révélatrice à la fois des ambitions et des difficultés d'application de nombreuses politiques publiques en France.
- 97 Pour poursuivre, l'avis des habitants sur le sujet est un élément essentiel à intégrer à l'analyse. En effet, un des freins majeurs à la relocalisation, identifié par de nombreux acteurs enquêtés, serait sa faible acceptabilité sociale. Un travail approfondi reste donc à mener sur les positions des habitants face à cette option. Dans ce but, une enquête a été réalisée auprès des habitants d'Ault, un des sites de l'expérimentation nationale. Ces nouveaux résultats viendront compléter ceux d'autres recherches réalisées sur plusieurs communes littorales françaises (Clément et al., 2015 ; Rulleau et al., 2015 ; Rocle et al., 2014).

## Remerciements

- 98 Cette recherche est menée dans le cadre d'une thèse de doctorat, co-encadrée par Guillaume Marie, professeur à l'Université du Québec à Rimouski. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-19, ainsi qu'un financement de la Région Bretagne et du Conseil Franco-Québécois de Coopération universitaire. Ces remerciements s'adressent également à toutes les personnes interrogées.
- 

## BIBLIOGRAPHIE

Abbott, T., 2013, Shifting shorelines and political winds - The complexities of implementing the simple idea of shoreline setbacks for oceanfront developments in Maui, Hawaii, *Ocean and Coastal Management*, vol. 73, p. 13-21, [En ligne] URL : <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.12.010>

Abel, N., R. Gorrard, B. Harman, A. Leitch, J. Langridge, A. Ryan et S. Heyenga, 2011, Sea level rise, coastal development and planned retreat : Analytical framework, governance principles and an Australian case study, *Environmental Science and Policy*, vol. 14, n° 3, p. 279-288.

Alexander, K. S., A. Ryan et T.G. Measham, 2012, Managed retreat of coastal communities : understanding responses to projected sea level rise, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 55, n° 4, p. 409-433, [En ligne] URL : <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2011.604193>.

André, C., P. Sauboua, H. Rey-Valette et G. Schauner, 2015, Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives issues d'une recherche en partenariat, *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, n° 1. [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/16074>, DOI : 10.4000/vertigo.16074

Autric, F., 2006, Le recul stratégique : le cas du lido de Sète-Marseillan., Les journées de l'Association Nationale des Élus du Littoral - De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier, Toreilles, 26-29 avril 2006, p. 97-101.

Campbell, J.R., M. Goldsmith et K. Koshy, 2005, Community relocation as an option for adaptation to the effects of climate change and climate variability in Pacific Island Countries, Rapport final du projet APN 2005-14-NSY-Campbell.

Clément V., H. Rey-Valette et B. Rulleau, 2015, Perceptions on equity and responsibility incoastal zone policies, *Ecological Economics*, vol. 119, p. 284-291, [En ligne] URL : <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.09.005>

Corbin, A., 1988. *Le territoire du vide. L'Occident et le désir du rivage, 1750 - 1840*, Paris, Aubier, 412 p.

Cousin, A., 2011, Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales » Paris, La Documentation française, rapport au gouvernement, 60 p.

Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), 2005, Making space for water - Taking forward a new Government strategy for flood and coastal erosion risk management in England, London. 47 p. [En ligne] URL : <http://archive.defra.gov.uk/environment/flooding/documents/policy/strategy/strategy-response1.pdf>.

Dyckman, C. S., C. S. John et J. B. London, 2014, Realizing managed retreat and innovation in state-level coastal management planning, *Ocean & Coastal Management*, vol. 102, p. 212-223, [En ligne] URL : <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569114002919>.

EID Méditerranée, 2013, État des lieux sur le recul stratégique. Phase 1 : Synthèse des connaissances existantes et réflexion sur la portée de la notion de recul stratégique » Rapport CPER 2007 - 2013 Languedoc-Roussillon, 23 p. [En ligne] URL : <http://littoral.languedocroussillon.fr/Etat-des-lieux-sur-le-recul-strategique.html>

Esteves, L.S., 2014, What is managed realignment ?, In *Managed Realignment : A Viable Long-Term Coastal Management Strategy* ?, L. S. Esteves (dir.), SpringerBriefs in environmental science, p. 19-31.

French, P.W., 2006, Managed realignment - The developing story of a comparatively new approach to soft engineering, *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, vol. 67, n° 3, p. 409-423.

Gaudin, J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 134 p.

GIP Littoral Aquitain, 2015, La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine. #2 | Site atelier de Lacanau. # 2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation. Rapport effectué suite à la contribution à l'appel à projets national du MEDDE, 116 p.

Goeldner-Gianella, L., 2007, Dépoldériser en Europe occidentale, *Annales de géographie*, vol. 4 - n° 656, p. 339-360. [En ligne] URL : <http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-4-page-339.htm>.

Hébert, C. et M. Aubé, 2015, Évaluation d'options d'adaptation aux changements climatiques - Relocalisation à Sainte-Marie-Sainte-Raphaël, Cap-Bateau et Pigeon Hill, Institut de Recherche sur les Zones Côtières / Fonds en Fiducie pour l'environnement du Nouveau-Brunswick, 49 p.

Heurtefeux, H., P. Sauboua, P. Lanzellotti et A. Bichot, 2011, Coastal Risk Management Modes : The Managed Realignment as a Risk Conception More Integrated, In *Risk Management in Environment, Production and Economy*, M. M. Savino (Dir.), InTech, p. 3-26. [En ligne] URL : <http://www.intechopen.com/books/risk-management-in-environment-production-and-economy/coastal-risk-management-modes-the-managed-realignment-as-a-risk-conception-more-integrated>

Hurlimann, A., J. Barnett, R. Fincher, N. Osbaldiston, C. Mortreux et S. Graham, 2014, Urban planning and sustainable adaptation to sea-level rise, *Landscape and Urban Planning*, vol. 126, p. 84-93, [En ligne] URL : <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.12.013>

King, D., D. Bird, K. Haynes, H. Boon, A. Cottrell, J. Millar, T. Okada, P. Box, D. Keogh et M. Thomas, 2014, Voluntary relocation as an adaptation strategy to extreme weather events, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 8, p. 83-90, [En ligne] URL : <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdrr.2014.02.006>.

- Lambert, M.-L., 2015, Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques, *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/15812>, DOI : 10.4000/vertigo.15812
- Ledoux, L., S. Cornell, T. O'Riordan, R. Harvey et L. Banyard, 2005, Towards sustainable flood and coastal management : identifying drivers of, and obstacles to, managed realignment, *Land Use Policy*, vol. 22, n° 2, p. 129-144. [En ligne] URL : <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0264837704000353>.
- Lieber, M.D., 1977, *Exiles and Migrants in Oceania*, Honolulu, University Press of Hawaii, 417 p.
- Mauger, J., 2006, Expropriation par l'État de biens exposés au risque naturel de mouvement de terrain menaçant gravement des vies humaines – Criel-sur-Mer, Les journées de l'Association Nationale des Élus du Littoral - De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier, Toreilles, 26-29 avril 2006, p. 91-97.
- Menoni, S. et G. Pesaro, 2008, Is relocation a good answer to prevent risk ? Criteria to help decision makers choose candidates for relocation in areas exposed to high hydrogeological hazards » *Disaster Prevention and Management*, vol. 17, n° 1, p. 33-53.
- Merckelbagh, A., 2009. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Vème république*, Quae, Paris, 351 p.
- Meur-Ferec, C., 2006, De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe », Habilitation à Diriger des Recherches, géographie, Université de Nantes, 247 p., [En ligne] URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00167784>.
- Meur-Ferec, C. et V. Morel., 2009, Protection contre la mer ou repli stratégique. Quelles stratégies face aux risques d'érosion - submersion côtière ?, Festival International de Géographie., Saint-Dié-Des-Vosges, 1<sup>er</sup>-4 octobre 2009, [En ligne] URL : [http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes\\_2009/meur\\_ferec/resume.html](http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2009/meur_ferec/resume.html).
- Meur-Ferec, C. et Y. Rabuteau, 2014, Plonevez-les-Flots : un territoire fictif pour souligner les dilemmes des élus locaux face à la gestion des risques côtiers, *L'espace géographique*, vol. 43, n° 1, p. 18-34. [En ligne] URL : [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=EG\\_431\\_0018](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=EG_431_0018).
- Michel-Guillou, É., P.-A. Lalanne et N. Krien, 2015, Hommes et aléas : appréhension des risques côtiers par des usagers et des gestionnaires de communes littorales, *Pratiques Psychologiques*, vol. 21, n° 1, p. 35-53. [En ligne] URL : <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1269176314000765>.
- Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), 2009, Agir ensemble pour le littoral : mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques » Sous la dir. de X. Lafon et S. Treyer, La documentation française, Paris, 291 p.
- Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), 2012a, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : vers la relocalisation des activités et des biens », 19p, [En ligne] URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>.
- Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), 2012b, Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux », Cahier des charges. 13 p.
- Moquay, P., 2005, L'État territorialisé ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France, In *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement*

- des territoires au Québec et en France, L. Bherer, J.-P. Collin, E. Kerrouche, et J. Palard (dirs.), Les Presses de l'Université Laval, Québec, p. 85-116.
- Rey-Valette, H., B. Rulleau, A.-P. Hellequin, C. Meur-Ferec et Hervé Flanquart, 2015, Second home owners and sea level rise : the case of the Languedoc-Roussillon region (France), *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, vol. 7, no 1, p. 32-47.
- Rey-Valette, H., B. Rulleau, C. Meur-Ferec, H. Flanquart, A.-P. Hellequin et E. Sourisseau, 2012, Les plages du littoral languedocien face au risque de submersion : définir des politiques de gestion tenant compte de la perception des usagers, *Géographie, économie, société*, vol. 14, no 4, p. 369-391, [En ligne] URL : <http://ges.revuesonline.com/article.jsp?articleId=18098>.
- Roca, E. et M. Villares, 2012, Public perceptions of managed realignment strategies : The case study of the Ebro Delta in the Mediterranean basin » *Ocean & Coastal Management*, vol. 60, p. 38-47, [En ligne] URL : <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569112000117>.
- Rocle N., B. Bouet, S. Chasseriaud, S. Lyser, D. Salles, 2014, Étude sociologique des perceptions, représentations sociales et connaissances liées à l'érosion marine et ses enjeux sur la commune de Lacanau en Gironde, Rapport final, Irstea, 79 p. + annexes.
- Rulleau B., H. Reay-Valette, H. Flanquart, A.-P. Hellequin et C. Meur-Ferec, 2015, Perception des risques de submersion marine et capacité d'adaptation des populations littorales », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/15811>, DOI : 10.4000/vertigo.15811
- Siders, A., 2013, Managed Coastal Retreat : a legal handbook on shifting development away from vulnerable areas, Columbia Center for climate change Law, 140 p.
- Theys, J., 2002, L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Développement durable et territoires*, vol. 1, no 2002, p. 1-12, [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/1475>.

## NOTES

1. En cas de danger pour les habitants, le maire se doit de déclarer un état de péril imminent, s'accompagnant d'une procédure d'expropriation des propriétaires et de la destruction du bien.
2. Il a été mis en place par la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles du 13 juillet 1982. Ce régime d'indemnisation est basé sur un principe de solidarité nationale où chacun participe indépendamment de son exposition aux risques. Il est entretenu par une surprime uniforme sur les assurances multirisques habitations et automobiles.
3. Fonds Barnier dit fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite Loi Barnier) du 2 février 1995. Son utilisation a été élargie depuis sa création. Il est alimenté par une surprime du régime CatNat et repose donc lui aussi sur un principe de solidarité nationale.
4. Dans un second temps, et afin d'évaluer l'avis d'une population concernée, une enquête par questionnaire a également été menée auprès des habitants d'Ault, mais les résultats ne sont pas présentés dans cet article
5. Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 4 janvier 1986.
6. Document d'urbanisme mis en place par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000. À travers un projet de territoire, le SCoT a pour objectif de mettre en cohérence les politiques sectorielles au sein d'un regroupement de communes.
7. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



8. Instauré dans son état actuel par la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime. Il s'étend des limites de la mer territoriale jusqu'à la limite haute du rivage : sa limite est fluctuante et ne dépend pas des propriétés riveraines. Il est inaliénable et imprescriptible.
  9. Instaurée par la Loi n° 1285 du 31 décembre 1976.
  10. Bureau de Recherches Géologiques et Minières
  11. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- 

## RÉSUMÉS

L'adoption de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte en 2012 par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) en France, découle des enseignements de la tempête Xynthia (2010). À travers ce document, le gouvernement incite les collectivités territoriales à envisager la relocalisation à l'intérieur des terres des enjeux exposés aux risques côtiers d'érosion et de submersion marine. Les projets passés de recul ou de suppression des enjeux ont cependant fait l'objet d'une très faible acceptation sociale. L'objectif du présent article est de confronter cette notion, telle qu'elle est soutenue par le gouvernement, aux réalités du terrain. Il s'appuie sur l'analyse d'entretiens menés auprès d'acteurs institutionnels. Ces derniers ont été choisis pour leur implication dans les démarches soutenues par l'appel à projets « Expérimentation de la relocalisation » proposé par le MEDDE. Il en ressort que cette mesure doit faire face à plusieurs difficultés, notamment en termes d'échelles temporelles, spatiales, de gestion foncière et financière. Dans un contexte actuel de décentralisation de l'État français, la relocalisation se heurte également à des questions plus générales d'articulation entre l'échelle locale et l'échelle globale. De telles démarches, envisagées sur le long terme, sont cependant essentielles pour s'adapter aux changements climatiques actuels.

The adoption of the national integrated coastline management strategy in 2012 by the Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy (MEDDE) in France, follows the lessons of the storm Xynthia (2010). Through this document, the Government encourages local authorities to consider managed retreat (relocation) as adaptation measure against coastal risks of erosion and marine submersion. Past projects of retreat or elimination had, however, very low social acceptance. The aim of this paper is to confront the way French government considers relocation, with the local realities. It is based on the analysis of interviews with institutional actors. Interviewees were chosen for their involvement in four pilot projects supported by the call for project "Experiment of relocation" proposed by the MEDDE. It appears that this measure faces several difficulties in terms of time scales, spatial scales, but also financial and land management issues. In the current context of decentralisation of the French government, the relocation also faces broader issues of coordination between local and global scale. However such approaches, planned over the long term, seem essential for an efficient adaptation to the current climate changes.

## INDEX

**Keywords** : relocation, managed retreat, coastal risks, land planning, scale, local, global

**Mots-clés** : relocalisation, risques côtiers, érosion, submersion, aménagement du territoire, échelle, locale, globale, France

## AUTEURS

### LUCILE MINEO-KLEINER

Doctorante en géographie, Université de Bretagne Occidentale, UMR 6554 CNRS, Laboratoire LETG Brest – Géomer, IUEM, Technopôle Brest-Iroise, 29280 Plouzané, France, courriel : lucile.mineo@gmail.com

### CATHERINE MEUR-FEREC

Professeure de géographie, Université de Bretagne Occidentale, UMR 6554 CNRS, Laboratoire LETG Brest – Géomer, IUEM, Technopôle Brest-Iroise, 29280 Plouzané, France, courriel : meurferec@univ-brest.fr