



HAL
open science

Après la tempête, projeter l'adaptation du littoral

Thomas Beillouin, Paul Galand

► **To cite this version:**

Thomas Beillouin, Paul Galand. Après la tempête, projeter l'adaptation du littoral. *Urbanisme*, 2023, 434, <https://www.urbanisme.fr/bruits-de-ville/apres-la-tempete-projeter-ladaptation-du-littoral/>. hal-04396231

HAL Id: hal-04396231

<https://hal.science/hal-04396231>

Submitted on 15 Jan 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

APRÈS LA TEMPÊTE, PROJETER L'ADAPTATION DU LITTORAL

Thomas Beillouin et Paul Galand, Artelia

Face à la vulnérabilité des littoraux, qu'une tempête comme Xynthia est venue cruellement rappeler en 2010, les principes d'action sont connus : redéployer les aménagements pour y intégrer les dynamiques naturelles. Le passage à l'action n'est pourtant pas aisé. Quel rôle jouent les appels à projets dans ce processus ?

La tempête Xynthia, survenue en 2010 sur la façade ouest Atlantique, fut un événement pivot pour l'appréhension collective des risques côtiers. Au lendemain de la catastrophe, le bilan humain et matériel (53 morts, 2,5 milliards d'euros de dégâts) suscite un véritable choc¹. Sur décision de l'État, les quartiers les plus touchés sont démolis. Mais au-delà de ce geste fort, la catastrophe a aussi entraîné un profond bouleversement des pratiques de l'aménagement en milieu côtier face aux risques naturels – principalement érosion, submersion et inondation – et au changement climatique. L'aménagement du territoire, mis en cause dans l'émergence des risques, devient paradoxalement une piste essentielle pour la résilience des littoraux.

Formidable outil intégrateur, le projet urbain permet d'allier gestion des risques et amélioration du cadre de vie². Il contribue à lever plusieurs obstacles : les limites administratives, les frontières entre les disciplines, mais aussi la hiérarchie des statuts en fédérant citoyens, chercheurs, experts et élus. Dans ce contexte, l'appel à projets s'est peu à peu imposé comme un outil d'innovation incontournable dans les territoires. Mais par sa sélectivité, n'est-il pas aussi révélateur de lacunes en termes de planification stratégique de l'adaptation, sur fond d'affaiblissement financier de la puissance publique ?

La multiplication des appels à projets

Depuis 2010, une quinzaine d'appels à projets ont été initiés sur le littoral, abordant pour partie, l'enjeu de la résilience des aménagements³. Généralement menées au niveau national ou régional, ces initiatives ont permis de soutenir des centaines de projets. Cette tendance témoigne d'un regain d'intérêt pour l'expérimentation locale comme moyen d'améliorer le cadre opérationnel. L'appel à projets concernant la relocalisation des

activités et des biens, conduit en 2013-2017 par le ministère de l'Écologie sur cinq territoires, en est une illustration. Mais l'efficacité de telles approches doit être interrogée : si elles permettent de phosporer, elles gagneraient aussi à s'inscrire dans des protocoles expérimentaux plus rigoureux et des logiques partenariales plus claires⁴.

Le débat public post-Xynthia, nourri par ces démarches expérimentales, a permis de multiples avancées : la gestion coordonnée des ouvrages côtiers (lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015), l'assouplissement conditionnel de la loi littoral pour l'adaptation au recul du trait de côte (loi ELAN de 2018), ou encore la cartographie obligatoire des zones exposées à l'érosion dans certaines communes (loi climat et résilience de 2021). La mise en cohérence des documents d'urbanisme et des dispositifs de prévention des risques s'est améliorée.

Toutefois, la portée de ces avancées est à relativiser. L'adaptation au changement climatique semble trop lente face aux évolutions en cours, avec un avancement hétérogène des territoires. Le traitement différencié de l'érosion et de la submersion est source d'interrogations, tout comme les modalités d'application de la loi climat et résilience. Enfin, la recomposition des territoires côtiers demeure un sujet sensible, ce qui limite son opérationnalisation.

Les appels à projets sont-ils suivis d'effets concrets ? En dépit de leur dimension innovante, souvent soulignée, les retours d'expériences sont peu nombreux. Pour capitaliser sur les apports et limites de ce mode opératoire, le bureau d'études Artelia⁵ s'est emparé du sujet dans le cadre de ses activités de recherche et développement (*lire encadré p. 65*). Son enquête est partie d'une question simple : quelles sont les difficultés et conditions de réussite du passage à l'opérationnel ?



Saint-Nazaire : la vulnérabilité des zones basses estuariennes mise en lumière par la tempête Xynthia.

Photo : Thomas Beillouin

Ce qu'en disent les acteurs clés

Nous sommes retournés voir les protagonistes de ces démarches – élus, techniciens, acteurs transverses – pour leur soumettre la question. De nos échanges, nous retenons cinq difficultés majeures. La première concerne la mobilisation de tous les publics. Sur les littoraux, divers profils de résidents cohabitent, séjournant plus ou moins longtemps. Leur perception des risques et du changement climatique est inégale : concrète pour les permanents, plus abstraite pour les intermittents qui tendent à idéaliser le paysage côtier. Associer les résidents secondaires au processus de concertation est alors un défi.

Deuxième difficulté : des moyens contrastés selon le type d'aléas. Le manque d'outils financiers et juridiques est souvent mentionné comme un problème. Selon les aléas auxquels ils sont exposés (érosion, submersion, ou les deux), les territoires ne disposent pas tous des mêmes leviers et moyens financiers. L'érosion, considérée par l'État comme un phénomène prévisible, est traitée différemment de la submersion. Cette dernière fait l'objet d'un déploiement plus important de moyens financiers et d'ingénierie. Le troisième obstacle concerne la complexité réglementaire : la multiplicité des compétences et des échelles, des textes et des outils, complique la lecture du « qui fait quoi ? ». Cette sédimentation des dispositifs entraîne des ruptures ou contradictions dans les processus décisionnels, ainsi qu'une certaine lourdeur administrative. Le projet de territoire comme mode d'action aide à dépasser ces difficultés en permettant une meilleure appréhension, pour les acteurs, de leurs rôles dans la démarche entreprise.

Ensuite, nombre d'interlocuteurs soulignent la difficulté d'agir pour le futur tout en répondant aux besoins du quotidien. Ainsi « l'horizon 2100 » s'impose-t-il comme une temporalité à la fois abstraite et écrasante. L'accent mis sur le long terme tend à occulter la nécessité d'inscrire l'adaptation au changement climatique dans les actions ordinaires. Présenter 2100 comme date butoir, n'est-ce pas enfin favoriser le report d'investissements massifs qu'il faudrait faire dès à présent, tout en oubliant que le changement climatique se poursuivra bien au-delà de cette échéance ? Enfin, la cinquième difficulté identifiée concerne une action publique en pointillé : la succession des appels à projets et expérimentations ne permet pas d'ancrer l'adaptation dans la durée, faute de suivi, mais aussi en raison d'interventions trop fragmentaires. Les effets d'annonce, le fort *turnover* au sein des équipes mobilisées, ou encore l'insuffisance des budgets accordés renforcent cette fragilité. L'abandon de la plateforme collaborative issue de la démarche Dynamique(s) Littoral en est un exemple parmi d'autres. Finalement, l'enjeu central soulevé par les interlocuteurs que nous avons rencontrés est le besoin de moyens pérennes pour coconstruire et déployer des stratégies dans la durée.

Des difficultés à nuancer

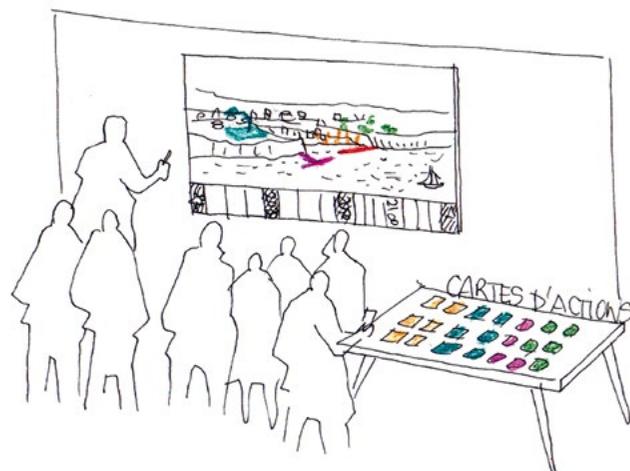
L'appel à projets présente des limites incontestables : le temps qu'il convient d'y consacrer et la capacité à être force de proposition, dont il faut témoigner dès la candidature, représentent une mise de départ considérable en termes d'ingénierie

propre. Dans un contexte de fortes disparités territoriales, toutes les communes ne sont pas armées pour y répondre. Ce modèle n'est donc pas une solution miracle, mais peut constituer une étape décisive pour lancer une dynamique. Ses principaux mérites sont la mise en visibilité du territoire concerné, l'apport d'ingénierie extérieure et un éclairage différent permettant de révéler les potentiels de sites stratégiques. Malgré les difficultés inhérentes à ce type de démarches, certains territoires parviennent à s'en saisir et à transformer l'essai. Citons par exemple Lacanau ou Coutances mer et bocage, qui ont été de toutes les expérimentations et en ont tiré parti pour élaborer des trajectoires d'adaptation ambitieuses et cohérentes. Leurs stratégies, formalisées dans un projet partenarial d'aménagement (PPA)⁶, sont devenues opérationnelles. Elles se déclinent en actions coordonnées dans le temps, portant sur la vision territoriale, la stratégie foncière et les modes de financement. On pourra s'étonner du fait que des communes de taille modeste tirent ainsi leur épingle du jeu. L'agilité est ici décisive : il s'agit d'être visionnaire avant toute chose et de combiner au mieux les outils disponibles. Les territoires qui font preuve de ces qualités sont souvent ceux qui ont su collectiviser des moyens tout en dépassant les clivages locaux : groupement d'intérêt public en Nouvelle-Aquitaine, coordination régionale en Normandie, ou encore création d'un syndicat mixte dédié au littoral en Seine-Maritime⁷. L'appel à projets seul ne suffit pas ; il pêche par sa dimension éphémère et ne peut pallier un manque structurel de moyens. Des structures-relais sont indispensables pour mettre en commun des moyens pérennes, faciliter l'émergence d'une culture partagée et renforcer les liens entre les territoires, d'une part, et avec l'État, d'autre part.

Le littoral, laboratoire d'une planification réinventée

À l'échelle des collectivités, il s'agit de rendre accessibles à tous (des élus au grand public) des questions complexes, soulevant des enjeux techniques et politiques. Les points de vue de ceux qui font vivre le territoire doivent nourrir ces stratégies. C'est précisément l'intérêt du PPA, qui réunit les collectivités, l'État et leurs partenaires à travers la concertation et le cofinancement. Cette approche renouvelée de la planification implique une montée en compétences, et donc de nouveaux outils pour mobiliser élus, techniciens et habitants sur le long terme. Finalement, la multiplication des appels à projets n'est pas révélatrice d'un manque de vision stratégique, mais plutôt le témoin d'une planification en passe de se réinventer à un niveau plus local. Il manque encore au projet d'être pris au sérieux en tant qu'instrument d'une planification contextualisée, alliant souplesse et transversalité. Pour cela, des moyens pérennes doivent être assurés aux collectivités. Charge à elles de s'en emparer pour définir la bonne échelle d'intervention. ■

L'enquête complète est disponible sur demande.
Contact : <https://forms.office.com/e/0qjCLPnNqj>



Concept : Artelia / Illustration : Diane Berg

TACC'TIC, LE SERIOUS GAME D'ARTELIA

Artelia a développé cette année un *serious game* dédié à l'adaptation au changement climatique. Dans un premier temps focalisé sur les territoires côtiers, ce jeu baptisé TACC'tic (pour « Trajectoires d'adaptation au changement climatique : tracer, imaginer, concerter ») vise à sensibiliser et accompagner une montée en compétences de tous les intervenants : élus, techniciens, citoyens, etc. L'objectif est de choisir pas à pas les actions à déployer sur un territoire donné, dans le temps imposé par le changement climatique. En initiant une réflexion collective sur l'évolution des aménagements, les participants vont confronter leurs opinions aux sensibilités des autres joueurs. TACC'tic sera prochainement disponible en appui des expertises d'Artelia, ainsi qu'en version *print & play*.

^{1/} Thierry Sauzeau et Jacques Péret (dir.), Xynthia ou la mémoire réveillée : villages charentais et vendéens face à la mer (XVII^e-XXI^e siècle), *La Geste*, 2014, 290 pages.

^{2/} Thomas Beillouin, « Les stratégies d'aménagement à l'épreuve des aléas littoraux : l'épaisseur littorale, un paradigme émergent dans l'aménagement des territoires côtiers », thèse de doctorat en architecture, université Paris-Est, Champs-sur-Marne, 2021, 615 pages.

^{3/} L'appel à projets est ici entendu au sens large, c'est-à-dire en incluant les démarches réflexives pourvu qu'elles s'ancrent dans des sites pilotes.

^{4/} Raphaël Billé, « Agir mais ne rien changer ? De l'utilisation des expériences pilotes en gestion de l'environnement », *VertigO, La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2009.
<https://doi.org/10.4000/vertigo.8299>

^{5/} Les résultats complets de l'enquête d'Artelia sur les appels à projets et leur passage au niveau opérationnel (réalisée avec l'aide de Tara Le Buhon) sont disponibles sur www.arteliagroup.com/fr.

^{6/} Introduit par la loi ELAN, cet outil a ensuite fait l'objet d'une adaptation spécifique aux territoires côtiers. Il réunit l'État, la collectivité et leurs partenaires stratégiques (établissement public foncier ou Conservatoire du littoral, par exemple) autour d'un plan d'action.

^{7/} Au sujet de la pertinence des groupements d'intérêt public, lire Margot Liebel, « Les outils réglementaires, incitatifs, une solution efficace ? », dans *Territoires submergés, Terre Urbaine*, 2023, p. 58-60.