

Hélène Rey-Valette et Bénédicte Rulleau

Gouvernance des politiques de relocalisation face au risque de montée du niveau de la mer

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Hélène Rey-Valette et Bénédicte Rulleau, « Gouvernance des politiques de relocalisation face au risque de montée du niveau de la mer », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 12 avril 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11282> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11282

Éditeur : Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

<http://developpementdurable.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://developpementdurable.revues.org/11282>

Document généré automatiquement le 12 avril 2016.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Hélène Rey-Valette et Bénédicte Rulleau

Gouvernance des politiques de relocalisation face au risque de montée du niveau de la mer

- 1 La montée du niveau de la mer liée au changement climatique va renforcer les risques de submersion marine et les dommages subis lors des tempêtes du fait de la hauteur d'eau supplémentaire. Le littoral du Languedoc-Roussillon, par son linéaire de plages ouvertes de faible altitude¹ et par l'importance économique de son tourisme balnéaire, est particulièrement vulnérable à la submersion. À l'échelle de la Région, l'élévation du niveau de la mer pourrait atteindre en 2100 entre 35 cm et 1 m selon les prévisions du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (Lecacheux *et al.*, 2011). Dans l'hypothèse d'une augmentation d'un mètre du niveau de la mer, la surface de plages perdue peut être estimée par le déplacement du trait de côte actuel à partir des données altimétriques Lidar en tenant compte des phénomènes historiques d'érosion ou d'accrétion et du taux d'urbanisation en arrière des plages conditionnant leur mobilité et donc leur maintien à long terme (Rey-Valette *et al.*, 2012). En effet, outre les facteurs naturels affectant le transit sédimentaire, les facteurs anthropiques tels que les épis, les digues, les constructions sur l'avant-plage renforcent les processus d'érosion (Brunel, 2010 ; Paskoff, 2006). Ce sont ainsi 450 ha de plages languedociennes (soit 27 % de la surface actuelle) qui pourraient être perdus². Or ces espaces constituent un bien public local dont le maintien sous-tend l'économie littorale du fait de l'attractivité des services récréatifs qu'ils procurent et de leur rôle de protection contre les tempêtes.
- 2 La perspective de la montée du niveau de la mer conduit à repenser les logiques d'aménagement des territoires, notamment en faveur de mesures d'adaptation réduisant la vulnérabilité des enjeux. Il s'agit d'adapter les constructions et conformer les comportements à la récurrence des aléas, de proposer des mesures de protection (digues) ou, pour les zones les plus exposées, de relocaliser les enjeux. Selon les situations, certaines options pourront être privilégiées, bien qu'il soit probable qu'elles seront associées selon les zones, les enjeux et les pas de temps à l'échelle d'un territoire donné. Dans tous les cas, ces mesures « techniques » d'adaptation devront s'accompagner de mesures de sensibilisation afin de développer une culture du risque et apprendre à vivre avec. Ainsi la mise en œuvre de politiques d'adaptation consiste dans une certaine mesure à renforcer les capacités d'adaptation d'un territoire, avec, dans le cas du changement climatique, un temps d'anticipation important, qui pour Godard (2010), nuit au caractère interactif de la notion d'adaptation par rapport à un environnement donné dans une logique de co-évolution. Dès lors, conformément au caractère systémique de cette notion, les mesures ne doivent pas être seulement technologiques et économiques mais aussi sociales, et tenir compte des différentes catégories de populations et de situations (D'Ercole et Metzger, 2009 ; Magnan, 2009-a). Ainsi Graham *et al.*, (2013) proposent une grille d'analyse distinguant les impacts sur la santé, la sécurité, l'appartenance, l'estime de soi et le positionnement personnel.
- 3 L'objectif de cet article est de s'interroger sur les modalités de gouvernance des mesures de relocalisation qui, parmi les actions pouvant être envisagées, sont celles dont l'acceptabilité pose le plus de problèmes en raison de l'attachement des habitants concernés à leur bien, mais aussi des besoins d'ingénierie et de financement qu'elles génèrent pour les gestionnaires. Outre les facteurs psychologiques et démographiques qui interagissent avec l'acceptabilité individuelle, il existe des composantes sociopolitiques, notamment à l'échelle territoriale, qui tout à la fois résultent et déterminent l'acceptabilité individuelle (Wüstenhagen *et al.*, 2007). Au-delà de cette complexité intrinsèque, l'étude de l'acceptabilité des relocalisations se heurte à la faiblesse des expériences (EID Méditerranée, 2010) et au fait qu'il s'agisse d'une politique pro-active et anticipée qui implique un changement profond de logique. En France quelques

actions ont été conduites ces dernières années : la relocalisation anticipée d'habitations en bord de falaise (14 maisons) à Criel sur Mer, plusieurs opérations de dépoldérisation, notamment à la suite d'ouvertures de brèches lors d'épisodes de tempêtes (EID Méditerranée, 2010), et plusieurs travaux de recul de routes dans l'Hérault (route du Lido de Sète à Marseillan et du Petit Travers entre Carnon et La grande Motte) associés à des rechargements massifs des plages en sable. Enfin, un programme expérimental a récemment été mis en œuvre à l'initiative de l'État sur quatre sites pilotes en métropole et un en Guadeloupe (MEDDE, 2013). Soulignons que les conséquences des relocalisations sont importantes pour les projets territoriaux en raison de l'importance des flux financiers et des mobilités de populations qui peuvent en résulter. De ce fait, ces opérations interrogent les questions de solidarité entre collectivités et entre territoires. Elles impliquent de réfléchir aussi à l'échelle à laquelle la mutualisation des financements et le partage des pertes (Burton *et al.*, 1993) pourraient être perçus comme légitimes.

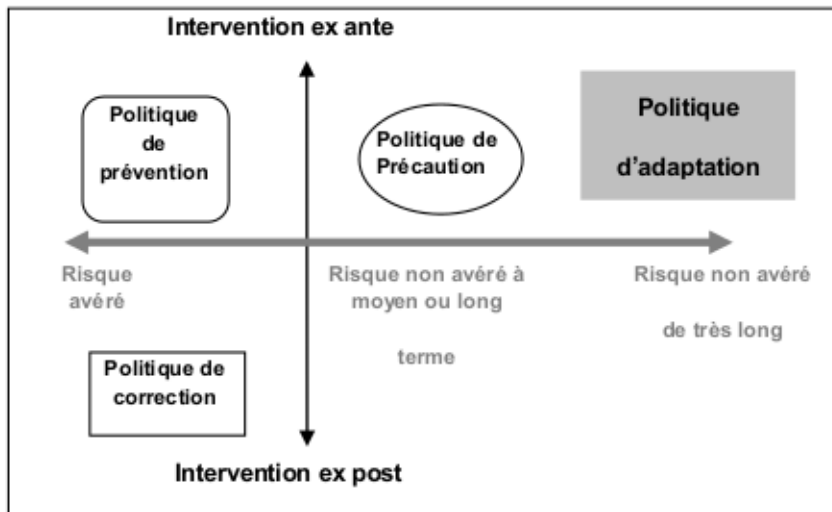
- 4 Enfin, les changements de référentiels et la prise en compte du long terme nécessitent des besoins spécifiques de connaissances et conduisent à un renforcement du rôle de l'expertise ainsi que de la production de normes et de dispositifs performatifs par l'État. L'encadrement des mesures d'adaptation, pour tenir compte d'un intérêt général à long terme et favoriser les apprentissages individuels et collectifs des nouveaux référentiels de gestion des risques, nous semble pouvoir être rapproché d'une forme d'intervention publique et de gouvernance relevant du paternalisme libertaire. Cette doctrine prône la mise en œuvre d'une intervention qui permette d'orienter les individus vers un choix favorable à leur bien-être, sans empêcher l'expression de leurs propres préférences (Thaler et Sunstein, 2008). Cette forme d'intervention suppose qu'une autorité qui connaisse les intérêts des individus oriente leurs décisions individuelles à travers des systèmes d'information dédiés. L'individu n'est pas contraint, mais ses préférences sont orientées par la structuration de l'information de façon à mettre en avant les alternatives jugées préférables. C'est une réponse libérale à une situation de rationalité limitée qui se justifie, dans le cas de l'adaptation à la montée du niveau de la mer, par la complexité des processus qui déterminent l'aléa et les incertitudes quant aux projections individuelles à long terme. Elle permet aussi de répondre au phénomène dit « d'impatience des individus » que Gollier (2005) définit comme des difficultés à supporter des contraintes à court terme pour une amélioration à long terme. Elle renvoie aussi à l'évolution des recherches sur le concept de préférences et notamment à la prise en compte de l'imbrication des préférences spontanées et réflexives résultant des normes sociales, approche qui a conduit Sen et Hirschman à introduire le concept de « méta préférence » .
- 5 Dans une première partie nous précisons les spécificités des politiques d'adaptation en examinant leurs enjeux en matière de gouvernance et notamment la question de leur échelle de financement. La deuxième partie explorera en quoi les modalités de leur mise en place peuvent être rapprochées de la logique du paternalisme libertaire.

1. L'évolution des politiques de gestion des risques côtiers : pratiques, perceptions et échelle de solidarité

- 6 La prise en compte des risques par l'action publique lorsque ceux-ci sont difficiles à probabiliser s'appuie sur une rationalisation des comportements fondée sur une approche marginaliste où les pouvoirs publics cherchent à prendre des mesures proportionnées par rapport aux dommages et aux coûts en s'appuyant sur des approches coût/avantage. En situation d'interaction entre risque et incertitude, comme pour la périodisation et les effets du changement climatique à l'échelle locale, l'action publique est alors confrontée à des risques dits systémiques dont les conséquences sont complexes et donnent souvent lieu à controverses (Chevassus-au-Louis, 2007 ; Godard *et al.*, 2002). À l'échelle locale ce n'est pas tant la submersion permanente des zones basses qu'il est difficile de prévoir, mais la récurrence des submersions liées aux événements tempétueux et leur importance du fait de la hauteur d'eau supplémentaire. Il est ainsi nécessaire de distinguer des submersions permanentes, récurrentes et exceptionnelles. Ces risques de long terme peuvent introduire une situation intermédiaire définie par des choix moraux relevant du principe de précaution (Jonas, 1998) pour laquelle le

changement climatique introduit des spécificités (figure 1). D'une part, il oblige à s'interroger sur le partage des risques et des efforts entre générations du fait de son horizon de long terme. D'autre part, s'agissant d'un processus continu et progressif, il suppose une transition et une adaptation permanente qui conduit à adopter une approche réversible afin que les mesures puissent s'adapter au fur et à mesure de l'évolution des connaissances (mesures sans regrets (Godard *et al.*, 2002)).

Figure 1. Les logiques de gestion des risques en fonction des temporalités



Source : adapté de Chevassus-au-Louis, 2007.

- 7 L'évolution de la gestion du trait de côte (MEDDEM, 2010) est similaire à celle des risques d'inondation (Lemieux et Barthe, 1998) avec dans les années 1960 une approche d'abord techniciste, fondée sur des investissements lourds de défense (brise-lames ou épis). Compte tenu des effets pervers de transfert ou de renforcement de l'érosion générés par ces méthodes, les rechargements de plages en sable ont ensuite été privilégiés à partir des années 1990 (MEDDEM, 2010). Mais les limites de ces techniques en termes de disponibilité des sédiments et d'effets écologiques sur les milieux ont été progressivement montrées (Green 2002 ; Speybroek *et al.*, 2006). Plus récemment, dans la perspective du changement climatique, c'est la logique de réduction de la vulnérabilité qui est privilégiée à travers des politiques de relocalisation ou des mesures de sensibilisation pour apprendre à vivre avec le risque, améliorer les systèmes de surveillance, de prévision ou d'alerte et développer des actions pour construire une mémoire des catastrophes. En effet, les individus ont tendance à ignorer des risques dont ils ne sont pas familiers. Ainsi, des enquêtes menées auprès des résidents languedociens ont montré que 62 % des résidents principaux et 74 % des résidents secondaires n'ont aucun souvenir de submersion marine dans leur région, et donc pas d'expérience du risque (Hellequin *et al.*, 2013)³. Ceci renforce les biais d'optimisme (propension des individus à sous-estimer la probabilité d'occurrence d'évènements négatifs et au contraire à surestimer celle des évènements positifs) et les biais de *statu quo* (sous-estimation de l'aléa et report de l'intervention) (Peretti-Watel, 2005). Face à la montée du niveau de mer, de nombreux scientifiques préconisent des changements de modalités de gestion du trait de côte et, en France, une nouvelle doctrine a été définie (MEDDE 2012). Outre l'option traditionnelle de protection par la construction de digues, plusieurs logiques d'adaptation peuvent être recensées que nous avons classé en fonction de la nature et du degré d'intervention publique (tableau 1). Hormis les politiques de "rolling easement" et « vivre avec le risque », ces stratégies supposent une connaissance suffisante de l'aléa pour adapter les planifications territoriales, voire même définir une ligne de relocalisation. Dans tous les cas il est nécessaire d'avoir des signaux règlementaires clairs y compris pour l'accompagnement du « laisser-faire » (règles de planification, codes de l'urbanisme).

Tableau 1. Typologie des mesures d'adaptation à la montée du niveau de la mer autre que la protection par des digues

| Planification stratégique (réalignement planifié ou relocalisation) | « Laisser faire » avec mesures d'accompagnement | | | Vivre avec le risque |
|--|---|--|---|--|
| | Rolling easement | Mesure incitative et réglementaire | Action sur les conditions d'assurance | |
| Destruction des infrastructures pour permettre la réimplantation des plages et des zones humides qui font fonction de protection naturelle | Construction sans protection avec perte de propriété au profit de l'État au fur et à mesure du recul du trait de côte. Location des biens par l'État qui, via le montant du loyer, peut inciter au départ | Règlementation très stricte des zones constructibles Mesures financières pour inciter au départ | Choix de seuils d'assurabilité pour les zones critiques Modalités de réassurance | Adaptation des biens et comportements Mémoire collective et individuelle du risque Actions de sensibilisation et moyens d'alerte |

8 Nous nous intéressons ici surtout aux politiques de relocalisation qui consistent à déplacer les enjeux pour réduire l'exposition des constructions et des infrastructures dans les zones critiques, en restaurant sur ces zones les plages et les milieux naturels (cordons dunaires, lagunes, zones humides). En effet, une large plage et/ou des cordons dunaires ou des zones humides constituent des infrastructures naturelles de protection face aux tempêtes (Brunel, 2010), et il est donc nécessaire, dans le cas des plages urbaines exposées à l'érosion et dont la zone d'avant-plage est fortement urbanisée, d'envisager des actions de relocalisation pour les routes et promenades situées en front de mer et/ou les premières lignes de construction. Outre leur rôle de protection, le maintien des plages permet aussi de pérenniser les services récréatifs qu'elles offrent et qui constituent un facteur déterminant de l'attractivité de ces territoires fortement dépendants de l'économie touristique. Les facteurs favorables à l'acceptabilité de ces politiques de relocalisation associent des critères individuels, tels que l'âge des constructions, leurs modalités de mise en œuvre telles que les compensations proposées (Myatt *et al.*, 2003) et des éléments plus sociaux et collectifs tels que la légitimité et la confiance dans les institutions porteuses de ces politiques, ainsi que l'attractivité, notamment en termes d'emplois et de distance, des zones de replis possibles (King *et al.* (2014). Les enquêtes menées quant aux préférences des habitants et des usagers des plages (Rey-Valette *et al.*, 2012 ; Hellequin *et al.*, 2013 ; Rulleau *et al.* 2015) témoignent de la faible adhésion aux politiques d'adaptation qu'il s'agisse de relocalisation ou de « laisser faire ». En effet, ce type d'action est évoqué par moins d'un quart des enquêtés (22 %) et de fortes disparités existent selon les types de population (tableau 2). Les principaux motifs évoqués par les personnes favorables à la relocalisation ou au « laisser-faire » sont qu'il est inutile de lutter contre la mer (42 %), qu'ils jugent cette méthode plus efficace, moins coûteuse et plus naturelle (18 %) ou encore qu'ils souhaitent éviter l'urbanisation (13 %) et augmenter la taille des plages (4 %).

Tableau 2. Préférences des méthodes de gestion de la submersion selon les populations

| | Excursionnistes | | Touristes | | Résidents principaux | | Résidents secondaires | | Ensemble | |
|--|-----------------|------|-----------|------|----------------------|------|-----------------------|------|----------|------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Politique de protection (brise lame, épis) | 23 | 23 % | 133 | 44 % | 123 | 39 % | 74 | 45 % | 353 | 40 % |
| Politique de rechargement | 29 | 29 % | 92 | 31 % | 143 | 45 % | 72 | 44 % | 336 | 38 % |
| Politique d'adaptation (relocalisation) | 47 | 48 % | 76 | 25 % | 52 | 16 % | 17 | 11 % | 192 | 22 % |

| | | | | | | | | | | |
|-------------------|----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| et laisser faire) | | | | | | | | | | |
| Total | 99 | 100 % | 301 | 100 % | 318 | 100 % | 163 | 100 % | 881 | 100 % |

Source : enquêtes Miseeva 2009.

- 9 Les différences de perceptions selon les populations invitent à explorer les motivations et les modalités de mise en œuvre acceptables selon les profils. Outre des différences sociodémographiques, les excursionnistes étant plutôt moins âgés et ayant un niveau de diplôme supérieur (Rey-Valette *et al.*, 2012 ; Rulleau *et al.* 2015), les enjeux ne sont pas les mêmes selon les niveaux de vulnérabilité physique et sociale au sein du territoire et entre territoires. En premier lieu au sein des populations exposées à la submersion, notamment celles situées en première ligne face à la mer, il existe une partition en fonction du niveau de vulnérabilité sociale (tableau 3).

Tableau 3. Partition des populations exposées à la submersion (vulnérabilité physique) selon leur vulnérabilité sociale

| | |
|--|--|
| Faible vulnérabilité sociale ou économique | Résidents secondaires et nouveaux propriétaires résidents principaux ayant un revenu suffisant pour acheter à des prix élevés |
| Forte vulnérabilité sociale ou économique | Propriétaires ayant acheté avant l'augmentation des prix immobiliers ; Rmistes ou chômeurs locataires gratuits de résidences secondaires prêtées par leur famille ; Chômeurs ou étudiants locataires hors saison estivale ; Gérants d'activités économiques liées à la proximité du front de mer |

- 10 Il convient aussi de tenir compte des enjeux et points de vue des habitants des communes non littorales. Ainsi, les excursionnistes sont relativement plus favorables à la relocalisation ou au « laisser faire » (tableau 2). En effet, la première leur permet de profiter des plages sans effet négatif en termes de recomposition territoriale, voire d'aménité paysagère ou de risque de perte d'un bien auquel ils sont attachés, au contraire des résidents directement concernés. Ces différences de point de vue et d'enjeux posent la question de l'échelle de concertation, de financement, et donc de solidarité territoriale, face à ces politiques d'adaptation (Cooper et McKenna, 2008 ; Clément *et al.*, 2015). Ceci est d'autant plus vrai que l'accroissement des risques laisse augurer une forte augmentation des dépenses de protection ou d'adaptation, ce qui suppose, comme le soulignent Burton *et al.* (1993), un partage des coûts à l'échelle d'une population plus large que celle directement affectée, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Outre le régime d'assurance « Catastrophe naturelle » fondé sur une mutualisation des risques, le financement des infrastructures et des aménagements liés à la gestion du trait de côte mobilise des financements publics issus de plusieurs échelles. Ainsi, le coût de l'ensemble des travaux liés à la gestion du trait de côte en Languedoc Roussillon entre 2007 et 2013 s'élève à 101 millions d'euros financés par l'État (25 M€), l'Union Européenne dans le cadre des fonds FEDER (20 M€), le Conseil Régional (15,8 M€) et le département et les communes (40,2 M€). Ces logiques de solidarités territoriales pourraient cependant être remises en cause à l'avenir du fait de la croissance des besoins financiers et il est donc nécessaire de s'interroger sur la gouvernance future de ces politiques.

2. Le besoin de planification implique-t-il une gestion paternaliste de l'adaptation ?

2.1. Le besoin d'une politique d'adaptation intégrée et planifiée à l'échelle locale

- 11 Outre les logiques d'adaptation précédemment évoquées (tableau 1), il convient de souligner la diversité des échelles et des formes d'adaptation que l'on peut envisager selon (i) la nature du système à adapter (naturel/anthropique), (ii) le niveau de décision (autonome et individuelle/planifiée et collective), (iii) la stratégie adoptée (anticipation/réaction), et (iv) l'échelle géographique (locale/globale) ou temporelle (long terme stratégique/court terme

tactique) (Smit *et al.*, 2000 ; Godard *et al.*, 2002 ; Magnan 2008 ; 2009-b ; Bertrand 2010). Soulignons que dans tous les cas les politiques d'adaptation ne se limitent pas à des mesures additionnelles. Comme le développement durable, elles supposent un nouveau référentiel qui fasse évoluer l'ensemble des pratiques, avec des ajustements relevant de trois niveaux selon qu'ils modifient les dimensions, les instruments ou les objectifs des politiques existantes (Urwin et Jordan, 2008). Spécifiques à une situation particulière, elles doivent également être cohérentes avec un contexte de décision plus large pour articuler les décisions locales (Smit et Pilifosova, 2003). Il s'agit d'offrir un cadre permettant de coordonner les décisions privées et individuelles d'adaptation afin d'éviter de mauvaises solutions (de Perthuis *et al.*, 2010 ; Tiberghien, 2009).

12 Ces conditions conduisent à privilégier la question de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique avec de nouvelles logiques de gestion territoriale qui impliquent des processus d'apprentissage spécifiques, car elles supposent un changement de valeurs et la gestion des inerties institutionnelles (Mor, 2011). Selon Lundqvist et Biel (2007), les décideurs sont prisonniers de réglementations et de procédures qui limitent leurs marges de manœuvre, alors que le changement climatique implique d'importantes innovations organisationnelles. En effet, les responsables locaux sont davantage formés à administrer, sur un mode réactif, qu'à anticiper ou planifier en amont (Droege, 2006).

13 La « doctrine » des politiques d'adaptation met l'accent sur le rôle préalable de l'information et sur l'action de coordination de l'État (ONERC, 2011). Par leur caractère systémique et les besoins de sensibilisation et d'apprentissage, elles impliquent un cadre de planification, des actions d'accompagnement et une volonté d'évaluation des effets des différentes options et mesures mises en œuvre. L'enquête réalisée par Glenk et Fisher (2010) en Écosse montre une préférence des populations pour des politiques intégrées de gestion durable plutôt qu'un laisser faire reposant sur des systèmes d'assurance. Il s'agit par exemple de penser *ex ante* des mesures de réservation foncière pour éviter la spéculation et garantir des conditions équitables d'accès aux sites de repli, mais aussi de mettre en place d'importants programmes de sensibilisation et de formation (MEDDE, 2012).

14 Cette logique de planification implique, comme pour les politiques de précaution, une évolution de la logique de l'intervention d'un contrôle *a posteriori* en contrôle *a priori* par l'administration. La responsabilité s'élargit et porte sur les procédures qui permettraient de produire de la connaissance sur un risque non avéré (Gollier, 2005) et, dans le cas de l'adaptation, sur la mise en place d'actions visant à anticiper les dommages de la submersion. Une telle approche converge avec l'évolution des conceptions économiques de la justice qui mettent l'accent sur la nécessité de définir la moralité à partir, non plus des conséquences, mais de règles pouvant être considérées comme « justes » par un spectateur impartial et pouvant être révisées au fur et à mesure de l'évolution des conditions (approche procédurale de la justice). En d'autres termes, ce sont les motifs et les règles mobilisées en amont plutôt que les résultats qui doivent être pris en compte (Clément *et al.*, 2008).

2.2. De la planification au paternalisme libéral

15 L'exemple des reconversions des territoires sidérurgiques dans le bassin de Longwy dans le nord de la France prouve l'existence de ce que Balzani et Deshayes (2006) appellent un « *néo-paternalisme local* » relevant à la fois des acteurs publics et des associations. Plus généralement, cette question du retour d'un mode de régulation paternaliste, qu'il soit libéral ou bienveillant (Ferey, 2011), est au cœur d'une nouvelle logique d'intervention publique et fait l'objet de nombreuses controverses (Clément et Marciano, 2011). Selon Rawls (1971, cité par Ferey 2011), le paternalisme peut être défini comme « *la doctrine qui justifie qu'il est moralement légitime pour un agent privé ou public de décider à la place d'un autre pour son propre bien* ». Pour Thaler et Sunstein (2008), il s'agit d'orienter les comportements vers les situations maximisant le bien-être individuel sans supprimer la liberté de choix.

16 L'intervention porte alors sur l'architecture des décisions. Pour éviter les choix sous-optimaux, il s'agit d'orienter les individus dans un sens favorable à leur qualité de vie. Ce type de démarche suppose toutefois le respect de principes d'éthique au sein des institutions chargées

d'agir sur cette architecture des décisions et accroît l'importance de la confiance qui leur est accordée. Ces approches sont intéressantes à discuter car, comme nous l'avons vu, des biais informationnels existent chez les résidents du littoral languedocien. Il convient donc de renforcer et de structurer l'information à laquelle les populations et les gestionnaires ont accès concernant les risques, mais aussi les évolutions possibles du marché immobilier et des conditions d'assurance. Dans un registre de rationalisation économique des décisions individuelles, Thaler et Sunstein (2008) soulignent que « *les gens prennent de bonnes décisions dans les contextes où ils ont de l'expérience, une bonne information et un rapide retour d'information* ». Ces auteurs soulignent inversement que « *les gens ont besoin d'être mis sur la bonne voie lorsqu'ils doivent prendre des décisions difficiles, auxquelles ils sont rarement confrontés, dont ils ne connaîtront pas les effets avant longtemps* ». Ils notent à ce propos la possibilité d'un paternalisme asymétrique ciblant les interventions « *sur les personnes les moins bien informées tout en nuisant le moins aux autres* ».

- 17 Dans le cas du changement climatique, l'État et les experts chargés de définir les orientations nationales (MEDDE, 2012) sont confrontés à un paternalisme multi-niveaux puisqu'il s'agit d'intervenir sur les décisions à la fois des élus, des parties prenantes gestionnaires et des populations. Les mesures d'information et de sensibilisation à mettre en place doivent en particulier pallier l'information limitée de ces deux catégories d'agents. Ceci suppose d'étudier précisément les effets de la submersion à l'échelle locale de façon à identifier les options de choix possibles. Cette échelle locale, prônée par les directives (ONERC, 2011), est cependant aussi celle où les effets du changement climatique sont les plus difficiles à prévoir, contraignant ainsi la définition de la ligne de relocalisation. Plusieurs auteurs soulignent le rôle positif des catastrophes pour réduire les biais d'optimisme et de *statu quo* des résidents et favoriser une plus grande acceptabilité des mesures de relocalisation (Desboeuf *et al.*, 2011 ; Abel *et al.*, 2011 ; King *et al.*, 2014). Ce constat milite en faveur d'une mise en œuvre procédurale de la logique paternaliste vis-à-vis des élus. Ainsi, ces questions d'adaptation au risque de submersion ont été discutées par une cinquantaine de parties prenantes (État, Collectivités territoriales, recherche, association et socio-professionnels) lors d'ateliers de prospective participative du littoral en Languedoc-Roussillon à l'horizon 2050 (Morvan *et al.*, 2011). Une grande convergence des points de vue est apparue concernant la nécessité d'aller vers des politiques procédurales et contextualisées associant du « laisser-faire » et de la relocalisation, soit en parallèle selon les sites, soit en les articulant successivement dans le temps, mais couplés, dans tous les cas, à des mesures d'information et de sensibilisation afin de réduire les biais cognitifs. L'appropriation de cette information peut être pensée par d'autres voies s'opposant à la logique paternaliste. Outre la possibilité, au vue de l'importance des biais d'optimisme et de *statu quo*, de s'orienter vers une politique normative imposant des mesures de relocalisation, on peut aussi privilégier des dispositifs de gouvernance participative permettant une diffusion de l'information via les actions de concertation.

Conclusion

- 18 Ces quelques réflexions contribuent à éclairer la question de la mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique. Après avoir caractérisé l'éventail des types de mesures possibles face à la montée du niveau de la mer, nous avons évoqué les besoins d'évolution des modes de gouvernance quant aux modalités de sensibilisation et d'information des habitants et des gestionnaires. Nous avons souligné à la fois l'importance des biais cognitifs des populations concernées par la submersion marine, mais aussi la nécessité de définir des politiques intégrées qui permettent d'anticiper la récurrence des dommages en tenant compte de la diversité des intérêts des populations. Notre objectif était surtout de tester l'applicabilité de la notion de paternalisme libertaire pour rendre compte des modalités possibles de mise en œuvre des politiques de relocalisation, et plus généralement des mesures visant à anticiper les effets du changement climatique.
- 19 En effet, la complexité des processus sédimentaires et des déclinaisons locales des effets de la montée du niveau de la mer donne un rôle stratégique aux actions de sensibilisation et d'information dans l'intégration du long terme dans les décisions, tant individuelles que

collectives. Il ne s'agissait pas de faire un plaidoyer en faveur de la doctrine du paternalisme libertaire, mais plutôt de montrer qu'elle peut être une réponse au besoin d'expertise et d'anticipation que nécessitent ces politiques. Nous avons présenté ici la logique de ce type d'interventions dont les effets et la compatibilité avec les processus de concertation seront très dépendants des formes de sa mise en œuvre. L'exemple que nous avons donné de la reconversion de bassins sidérurgiques dans un contexte de financements moins contraints et de décision hiérarchique plus importante n'est bien évidemment pas directement transposable à la problématique de la relocalisation, même si l'ampleur du processus de recomposition territoriale peut être jugée comparable.

20 L'importance de cette recomposition territoriale s'explique en effet par le fait que les territoires littoraux doivent s'adapter à la submersion marine, mais aussi aux futures transformations sociétales du tourisme, notamment en Languedoc-Roussillon où les résidences secondaires sont prédominantes. Alors que les pratiques actuelles de planification et de gouvernance territoriales tendent à mettre l'accent sur l'expertise citoyenne et la concertation (Rey-Valette *et al.*, 2014), il s'agit de s'interroger sur les besoins d'évolution des dispositifs de gouvernance territoriale. L'objectif est d'intégrer, de la façon la plus consensuelle possible, les effets contraignants de ces risques qui relèvent du long terme et impliquent des régulations à des échelles spatiales plus larges que celles des communes ou intercommunalités littorales. L'adaptation au changement climatique introduit en effet des débats de société pouvant conduire à revoir les principes moraux considérés comme justes pour orienter localement le choix des mesures de régulation. Ainsi, outre les questions d'efficacité et de durabilité, les enquêtes de Glenk et Fisher (2010) identifient le besoin de sécurité et l'organisation de la solidarité comme principes directeurs de la gouvernance du changement climatique, et confirment l'importance de la confiance dans les institutions. Il n'est bien évidemment pas possible à ce stade d'arbitrer entre les différentes options envisageables, mais il est important de souligner que les choix d'aménagement face au changement climatique devront s'effectuer à des échelles larges et tenir compte de l'ensemble des effets du changement climatique, pas seulement des risques de submersion pour les habitations. En effet, comme le recommande Magnan (2008), les politiques d'adaptation ne doivent pas « *se focaliser sur un risque particulier* » mais « *prendre en compte des combinaisons éventuelles de risques* ». Or nous n'avons abordé ici que le risque de submersion marine. Enfin, dans un contexte de pénurie des financements publics, les enjeux des contributions au financement de ces politiques impliquent des réflexions en termes d'éthique, non seulement entre pays, mais aussi, à l'échelle locale, entre territoires. Sur ce point, il est à noter que des options de financement innovantes pourraient permettre de réduire cette contrainte financière (André *et al.*, 2015).

Bibliographie

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

André C., Sauboua P., Rey-Valette H., Schauner G., 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, mis en ligne le 20 mai 2015.

Balzani B., Deshayes J.-L., 2006, « Diversité des logiques associatives d'action sociale et incertitude des territoires dans le cas d'une situation de reconversion : un ensemble de pratiques qui dessinent un local "octroyé" plutôt que "conquis" », *Colloque Territoires, action sociale et emploi*, 22-23 Juin 2006, CNAM.

Bertrand F., 2010, « Changement climatique et adaptation des territoires », in Zuindeau B. (Ed.), *Développement durable et territoire*. Lille, Septentrion, p. 339-350.

Brahic E., Clément V., Moureau N., Vidal M., 2008, À la recherche des Merit Goods. LAMETA Documents de recherche n° 20.

Burton I.R., Kates W., White G.F., 1993, *The environment as hazard*. New York, Guilford Press.

- Brunel C., 2010, *Evolution séculaire de l'avant côte de la Méditerranée française. Impact de l'élévation du niveau de la mer et des tempêtes*. Thèse de géographie et aménagement. Université Marseille 1, 470 p.
- Chevassus-au-Louis B., 2007, *L'analyse des risques. L'expert, le décideur et le citoyen*. Versailles, Éditions Quae.
- Clément V., Le Clainche C., Serra D., 2008, *Economie de la justice et de l'équité*, Paris, Economica.
- Clément V., Marciano A., 2011, "Welfarism, Libertarian Paternalism and Political Economy : Three perspectives on Economic Expertise", Document de recherche n° 2011-23, LAMETA, Université Montpellier.
- Clément V., Rey-Valette H., Rulleau B., 2015, « Perceptions on equity and responsibility in coastal zone policies », *Ecological Economics*, 119, p. 284-291.
- Cooper J.A., McKenna J., 2008, "Social justice in coastal erosion management: The temporal and spatial dimensions", *Geoforum*, vol. 39, n° 1, p. 294-306.
- D'Ercole R., Metzger P., 2009, « La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risque en milieu urbain », *Cybergeo : European Journal of Geography*, vol. 447, mis en ligne le 31 mars 2009.
- Desboeuf G., Rey-Valette H., Sourisseau E., Kuhfuss L., 2011, *Analyse des perceptions de la capacité d'adaptation des politiques publique au risque de submersion par les parties prenantes*. Rapport final Projet MISEEVA, 24 p
- Droege P., 2006, *The renewable city. A Comprehensive Guide to an Urban Revolution*, Londres, John Wiley & Sons Ltd.
- EID Méditerranée, 2010, *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, <http://littoral.languedocroussillon.fr/Etat-des-lieux-sur-le-recul-strategique.html>
- Ferey S., 2011, « Paternalisme libéral et pluralité du moi », *Revue économique*, vol. 62, n° 4, p. 737-750.
- Glenk K., Fisher A., 2010, "Insurance, prevention or just wait and see? Public preferences for water management strategies in the context of climate change", *Ecological Economics*, vol. 69, n° 11, p. 2279-2291.
- Godard O., Henry C., Lagadec P., Michel-Kerjan E., 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard.
- Godard O., 2010, « Cette ambiguë adaptation au changement climatique » Dossier Adaptation aux changements climatiques », *Natures, Sciences Sociétés*, vol. 18, n° 3, p. 287-297.
- Gollier C., 2005, « Les déterminants socio-économiques des comportements face aux risques », *Revue économique*, vol. 56, n° 2, p. 417-422.
- Graham S., Barnett J., Fincher R., Hurlimann A., Mortreux C., Waters E., 2013, "The social values at risk from sea-level rise", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, p. 45-52.
- Green K., 2002, "Beach Nourishment: a review of the biological and physical impacts", ASMFS, Atlantic States marine Fisheries Commission, *Habitat Management Serie*, vol. 7, 174 p.
- Hellequin A.-P., Flanquart H., Meur-Férec C., Rulleau B., 2013, « Perceptions du risque de submersion marine par la population du littoral languedocien : contribution à l'analyse de la vulnérabilité côtière », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 21, n° 4, p. 385-399.
- Jonas H., 1998, *Le principe responsabilité*, Paris, Flammarion.
- King D., Bird D., Haynes K., Boon H., Cottrell A., Millar J., Okada T., Box P., Keogh D., Thomas M., 2014, "Voluntary relocation as an adaptation strategy to extreme weather events", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol 8, p. 83-90.
- Lecacheux S., Pedreros R. Devallée E., Poisson B., Garcin M., 2011, « Évaluation simplifiée de la submersion marine à l'échelle du Languedoc-Roussillon », Rapport final du projet ANR MISEEVA. BRGM Orléans, Unités Risques littoraux.
- Lemieux C., Barthe Y., 1998, « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions », *Politix*, vol. 11, n° 44, p. 7-28.
- Lundqvist L. J., Biel A., 2007, *From Kyoto to the Town Hall: Making International and National Climate Policy Work at the Local Level*, London, Earthscan Publications.
- Magnan A., 2008, « L'adaptation "toile de fond" du développement durable », *Synthèse IDDRi Changement climatique*, n° 8, 4 p.

- Magnan A., 2009-a, « La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : Mise au point conceptuelle et facteurs d'influence. Hypothèses de recherche », *Synthèse IDDRI, Développement Durable* n° 1, 30 p.
- Magnan A., 2009-b, Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique, *VertigO*, La revue des sciences de l'Environnement, vol. 9, n° 3, mis en ligne le 14/12/2009.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (MEDDEM), 2010, *La gestion du trait de côte*, Versailles, Éditions Quae.
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), 2012, « *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte - Vers la relocalisation des activités et des biens* », 19 p., <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), 2013, « *Vers la relocalisation des activités et des biens - 5 Territoires en expérimentation* » - Séminaire national de lancement du 14 février 2013, 35p, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-gestion.html>
- Mor E., 2011, « Des initiatives locales européennes pour atteindre le facteur 4 ? », *Développement durable et territoires*, vol. 2, n° 1, mis en ligne le 11 mars 2011, DOI : 10.4000/developpementdurable.8759
- Morvan R., Delanoë O., Rey-Valette H., Baron-Yelles N., Bernie-Boissard C., Dewintre C., 2012, « Livret de Prospective : Quelle gouvernance pour une meilleure résilience ? », *Séminaire « Quel littoral pour le Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 ? - Démarche prospective participative DREAL Languedoc-Roussillon »*, 25 octobre 2011.
- Myatt L.B., Scrimshaw M.D., Lester J.N., 2003, "Public perceptions and attitude towards a forthcoming managed realignment scheme: Freiston Shore, Lincolnshire, UK", *Ocean & Coastal management*, vol. 46, n° 6-7, p. 565-582.
- O'Hara S.U., 1996, "Discursive ethics in ecosystem valuation and environmental policy", *Ecological Economics*, vol. 16, n° 2, p. 95-107.
- Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), 2011, « *Plan National d'Adaptation de la France aux effets du changement climatique* », Rapport pour le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable des Transports et du Logement (MEDDTL).
- Paskoff R., 2006, *Les littoraux. Impact des aménagements sur leurs évolutions*, Paris, Armand Colin.
- Perthuis (de) C., 2009, *Et pour quelques degrés de plus. Nos choix économiques face au risque climatique*, Paris, Pearson.
- Perthuis (de) C., Hallegatte S. Lecop F., 2010, *Économie de l'adaptation au changement climatique*, Rapport pour le Conseil Économique pour le Développement Durable.
- Peretti-Watel P., 2005, « La culture du risque, ses marqueurs sociaux et ses paradoxes. Une exploration empirique », *Revue économique*, vol 56, n° 2, p. 371-392.
- Rey-Valette H., Rulleau B., Meur-Férec C., Flanquart H., Hellequin A.-P., Sourisseau E., 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, n° 4, p. 369-391.
- Rey-Valette H., Balouin Y., Rulleau B., Sourisseau E. Vinchon C., 2012, « Vulnérabilité des plages du Languedoc Roussillon face au risque de submersion marine lié au changement climatique », *conférence SHF Événements extrêmes* Paris 1° et 2 février, 8 p.
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Soulard Ch., Maurel P., Jarrige F., Barbe E., Guiheneuf P.-Y., 2014, « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture ». *Géographie, Économie, Société*, Vol 16, p. 65-89
- Rulleau B., Flanquart H., Hellequin A.-P., Meur-Férec C., Rey-Valette H., 2015, « On a eu la guerre, ils auront les inondations ! Perception des risques de submersion marine liés au changement climatique sur le littoral Héraultais », *VertigO. La revue des sciences de l'Environnement*, Hors-série 21, mis en ligne le 20 février 2015, DOI : 10.4000/vertigo.15811
- Smit, B., Burton I., Klein R., Wandel J., 2000, "An anatomy of adaptation to climate change and variability", *Climatic Change*, vol. 45, n° 1, p. 233-251.
- Smit B., Pilifosova O., 2003, "From adaptation to adaptive capacity and vulnerability reduction", in Smith J.B., Klein, R.J.T., Huq S. (eds), *Climate change, adaptive capacity and development*, Londres, Imperial College Press, p. 9-28.

Speybroek, J., Bonte, D., Courtens, W., Gheskiere T., Maelfait J.P., Mathys M., Provoost S., Sabbe K., Stienen E.W.M., Van Lancker V., Vincx M., Degraer S., 2006, "Beach nourishment: An ecologically sound coastal defence alternative? A review", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Systems*, vol. 16, p. 419-435.

Thaler R., Sunstein C., 2008, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Yale, Yale University Press.

Tiberghien B., 2009, « La gouvernance des territoires à dangerosité inhérente : stratégies d'adaptation et perspectives d'évolution », *Géographie, économie, société*, vol. 11, n° 2, p. 137-160.

Urwin K., Jordan A., 2008, "Does public policy support or undermines climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance", *Global Environmental Change*, vol. 18, n° 1, p. 180-191.

Wüstenhagen R., Wolsink M., Bürer M.J., 2007, "Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept", *Energy Policy*, vol. 35, n° 5, p. 2683-2691.

Notes

1 Les plages ouvertes à pente faible sont vulnérables car elles sont confrontées à des houles longues. Leur morphologie favorise la dissipation de l'énergie des vagues (Brunel, 2010).

2 Il s'agit d'une estimation simplifiée qui ne tient compte ni de l'accélération des taux d'érosion pouvant résulter des effets plus prononcés des tempêtes, ni des ruptures possibles du lido.

3 Cette enquête a été menée en 2009 auprès de résidents principaux (318) et secondaires (163) représentatifs des habitants des quartiers exposés à la submersion des communes de Mauguio, Palavas-les-Flots et Pérols sur le littoral héraultais. Elle était complétée par une enquête menée sur les plages de ces communes auprès de touristes (301) et d'excursionnistes (99). Au total 881 personnes ont été interrogées.

Pour citer cet article

Référence électronique

Hélène Rey-Valette et Bénédicte Rulleau, « Gouvernance des politiques de relocalisation face au risque de montée du niveau de la mer », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 12 avril 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11282> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11282

À propos des auteurs

Hélène Rey-Valette

Hélène Rey-Valette est maître de conférences en sciences économiques à l'Université de Montpellier (UMR LAMETA). Ses recherches portent sur la mise en œuvre des politiques de développement durable et d'adaptation au changement climatique pour les territoires littoraux, LAMETA, Université Montpellier 1, Faculté d'économie, Avenue Raymond Dugrand, CS 79606, 34960 Montpellier cedex 2, helene.rey-valette@univ-montp1.fr

Bénédicte Rulleau

Bénédicte Rulleau est maître de conférences en sciences économiques à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines (UR CEARC), en délégation à Irstea (UR ETBX). Ses recherches portent sur l'évaluation économique des biens et services non-marchands, CEARC, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, OVSQ, 11 boulevard d'Alembert, 78280 Guyancourt, France - Irstea, UR ETBX, 50 avenue de Verdun, 33610 Cestas, France, benedicte.rulleau@irstea.fr

Droits d'auteur



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Résumés

La montée du niveau de la mer liée au changement climatique engendre un renforcement des risques de submersion marine. L'objectif de cet article est de s'interroger sur les conditions de gouvernance des politiques d'adaptation en développant le cas des relocalisations qui constituent une des modalités préconisées dans le cadre de l'adaptation à la montée du niveau de la mer. Nous étudierons en particulier l'apport de la doctrine récente du paternalisme libertaire qui propose une intervention publique se limitant à orienter les individus vers des choix qui soient favorables à leur bien-être.

Governance of relocation policies in the face of sea-level rise risk

Sea-level rise related to climate change will tend to increase the risk of marine inundation. The sustainability of beaches, which are a natural strategic asset for coastal zones given the recreational and storm protection services that they provide, may be threatened. This article addresses the local governance conditions for adaptation policies through the case of relocation which is one of the recommended measures for adaptation to sea level rise. In addition to the funding issue, the local governance conditions for these policies are addressed through a review of arrangements that would support the implementation of relocation. The article focuses in particular on the contribution of the recent concept of libertarian paternalism which orients towards agents towards well-being promoting public interventions.

Entrées d'index

Mots-clés : changement climatique, relocalisation, perception du risque, solidarité territoriale, paternalisme libertaire

Keywords : climate change, managed realignment, risk perception, territorial solidarity, resilience, libertarian paternalism