

Chapitre 7. Stratégie de « repli » dans le North Norfolk, au Royaume-Uni

Ce chapitre porte sur une région du North Norfolk, en Angleterre, où une stratégie novatrice de « repli » visant à adapter l'aménagement de l'espace au niveau local en prévision d'une augmentation du risque d'érosion côtière a été expérimentée. Cette stratégie n'a pas fait appel à des ouvrages de défense classiques, jugés peu conformes à la rationalité économique, mais elle a par contre tiré parti des politiques d'utilisation des sols, en l'associant à un financement « d'amorçage » pour mettre en œuvre un certain nombre de projets locaux.

Ce chapitre a été rédigé par Nick Haigh, Analyste principal, Inondations et gestion de l'eau, Ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra), avec le concours de Rob Goodliffe, Conseil de district de North Norfolk, Cromer (Royaume-Uni), et Kellie Fisher, Agence pour l'environnement du Royaume-Uni.

7.1. Dispositions institutionnelles applicables au risque d'inondation et d'érosion des côtes

Au Royaume-Uni, les politiques de gestion des risques associés à l'inondation et à l'érosion des côtes sont dévolues aux administrations nationales. Dans le cas de l'Angleterre, la loi de 2010 sur la gestion des inondations et de l'eau (*Flood and Water Management Act 2010*) a mis en évidence la nécessité que l'organisme national de réglementation environnementale, l'Agence pour l'environnement, établisse un cadre national de gestion des risques. La version actuelle de ce cadre est décrite dans *Understanding the risks, empowering communities, building resilience: The national flood and coastal erosion risk management strategy for England* (Agence pour l'environnement, 2011). Il s'agit d'un cadre de haut niveau (Graphique 7.1) qui permet à divers acteurs d'anticiper et de gérer les risques, y compris ceux liés à des pressions futures telles que la hausse du niveau des mers.

Le Plan de gestion du littoral (*Shoreline Management Plan, SMP*) a été le principal vecteur de la planification stratégique des risques d'érosion des côtes en Angleterre. Il est supervisé par une autorité de gestion des risques d'érosion (*Coastal Erosion Risk Management Authority*), un organisme local dont les fonctions recouvrent la planification des activités de gestion du littoral avec le concours de l'Agence pour l'environnement, ainsi que la mise en œuvre d'activités de gestion des risques d'érosion des côtes (en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par une série de textes de loi). Le SMP est un plan stratégique local élaboré dans certaines zones côtières par des groupes composés des principales parties prenantes. Les plans de première génération ont été publiés en 1996, tandis que ceux de la seconde génération actuellement en vigueur ont généralement été adoptés en 2009. Ces plans prennent en compte les projections des futures hausses du niveau des mers provoquées par le changement climatique.

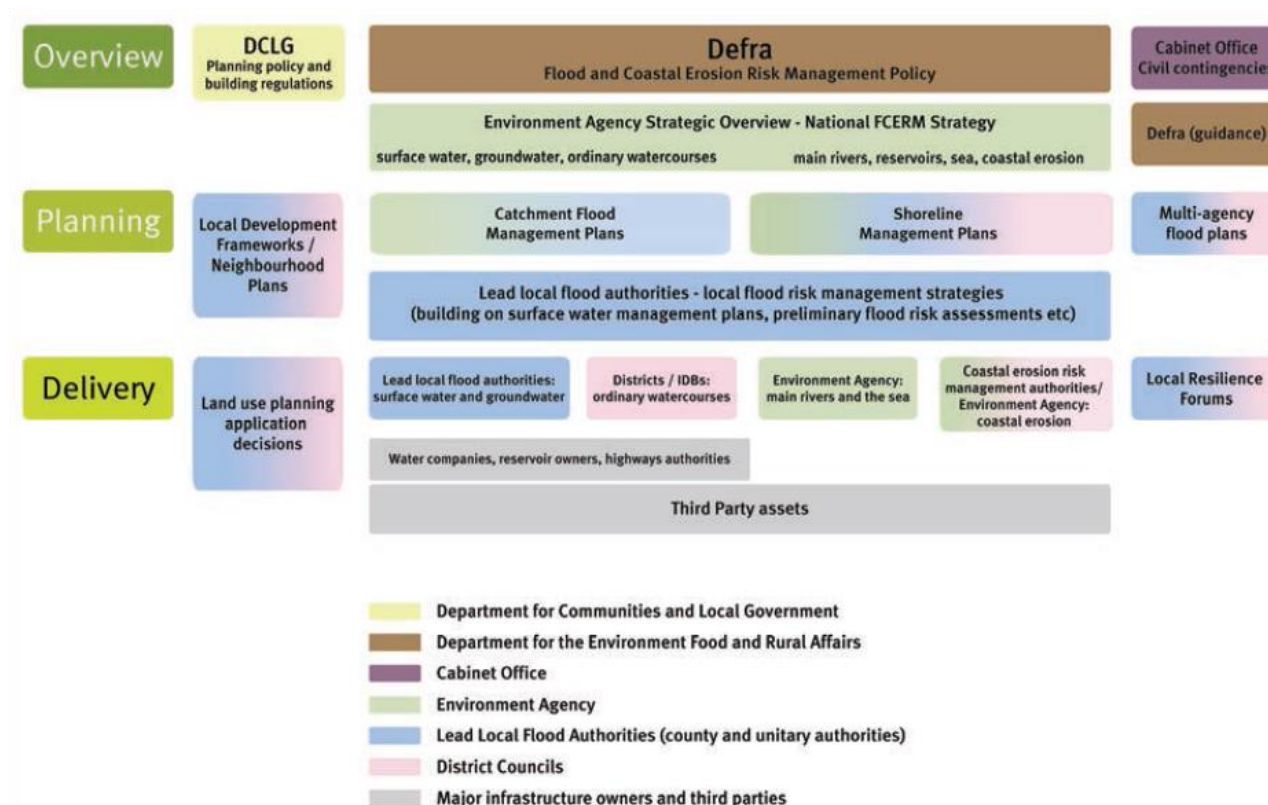
Une caractéristique notable du cadre de gestion des risques tient à sa nature largement non contraignante. En effet, les autorités se voient conférer des pouvoirs leur permettant d'agir dans le domaine de la gestion des risques, mais, en règle générale, aucune obligation légale ne leur impose d'assurer un certain niveau de gestion des risques. Les citoyens ne peuvent donc légalement prétendre à des niveaux de protection ou à d'autres résultats préétablis. Les autorités centrales et locales peuvent néanmoins affecter des ressources publiques non négligeables à la gestion des risques, au travers de décisions politiques étayées sur des analyses coûts-avantages. Ces ressources ont été déployées sur un grand nombre d'années pour assurer une protection appropriée au niveau local grâce à la construction d'ouvrages de défense côtière, ainsi qu'à la diffusion d'informations sous forme de cartographies ou d'alertes, par exemple. Les plans d'occupation des sols et les autres outils d'aménagement de l'espace à l'échelon local tiennent compte des risques.

Néanmoins, au niveau local, les évaluations environnementales, économiques et techniques ne parvient pas toujours à la conclusion que des mesures tangibles de défense contre les risques puissent être mises en œuvre, même en présence de facteurs tels qu'une hausse escomptée du niveau des mers, question au cœur de l'étude de cas décrite dans ce chapitre.

Les dépenses d'investissement liées aux ouvrages de protection aménagés dans les zones où ils sont jugés viables sont surtout couvertes par le ministère des Finances national, malgré une contribution croissante des partenaires locaux (voir Financement en partenariat, Encadré 2.4). Les dépenses budgétaires entraînées par exemple par l'entretien des ouvrages de défense sont souvent prises en charge par les autorités locales côtières, bien que ces sources de financement aient subi d'importantes réductions ces dernières années. À l'inverse, l'entretien des ouvrages de défense contre les inondations est plus fréquemment

financé par le ministère des Finances national. À l'échelon local, la protection des côtes peut être soutenue par un certain recours à la fiscalité, bien que le financement local soit dans la pratique très réduit. Parfois, les grandes entreprises bénéficiaires de la région (établissements touristiques, fournisseurs d'infrastructures énergétiques, etc.) peuvent apporter une contribution financière.

Graphique 7.1. Vue d'ensemble de la gestion des risques d'inondation et d'érosion des côtes au Royaume-Uni



Pour ce qui est de la responsabilité au titre des dommages, le risque d'inondation est généralement couvert par des assurances privées (actuellement soutenues par un consortium subventionné par les pouvoirs publics : Flood Re), alors qu'il n'en va pas de même de l'érosion côtière. Les propriétaires privés doivent assumer les dommages et les pertes imputables à l'érosion. Les pouvoirs publics n'ont généralement pas fourni d'indemnisation pour cause de catastrophe, faute de moyens de financement et de fondement juridique pour ce faire, bien que dans le cas des inondations, des aides publiques visant à renforcer la résilience des propriétés aient parfois été proposées (quoique tel ait surtout été le cas pour des événements survenus à l'intérieur des terres). Au Royaume-Uni, comme partout ailleurs, vivre sur la côte offre des avantages d'ordre général, même si ceux-ci peuvent être contrebalancés par le caractère périphérique de certaines zones côtières (éloignement des bassins d'emploi, par exemple). Dans les zones où les investissements de défense côtière perdent leur justification, par exemple à la suite de la remise en cause d'une stratégie antérieure, la valeur des propriétés immobilières peut rapidement s'effondrer, au risque de causer des difficultés transitoires.

7.2. North Norfolk et Happisburgh

7.2.1. La zone et le Plan de gestion du littoral

Cette étude est centrée sur Happisburgh, un village du nord-est de la côte du Norfolk. Dans cette zone, le littoral subit de fortes pressions liées à l'érosion, en raison de ses caractéristiques géologiques et morphologiques. Cette situation contraste avec celle de certaines des zones côtières avoisinantes plus stables qui bénéficient d'un apport de sédiments en provenance de la zone objet de cette étude.

Happisburgh est une petite localité côtière, historique et rurale dont la population s'élevait à environ 900 habitants lors du recensement de 2011. La zone est relativement défavorisée, puisqu'elle obtient un score d'environ 25 % à l'indice anglais de privations multiples (*English Index of Multiple Deprivation*), où le degré de privation est d'autant plus élevé que le pourcentage est faible¹. La densité démographique de l'ensemble de la zone est relativement faible ; la ville la plus proche de quelque importance se trouve à une dizaine de kilomètres (North Walsham). Considérée globalement, l'économie de la localité est pour une large part fondée sur le tourisme et l'agriculture, malgré une certaine proportion de déplacements domicile-travail vers des centres économiques plus éloignés tels que Norwich ou Great Yarmouth et vers les centres touristiques plus proches de Cromer et Sheringham.

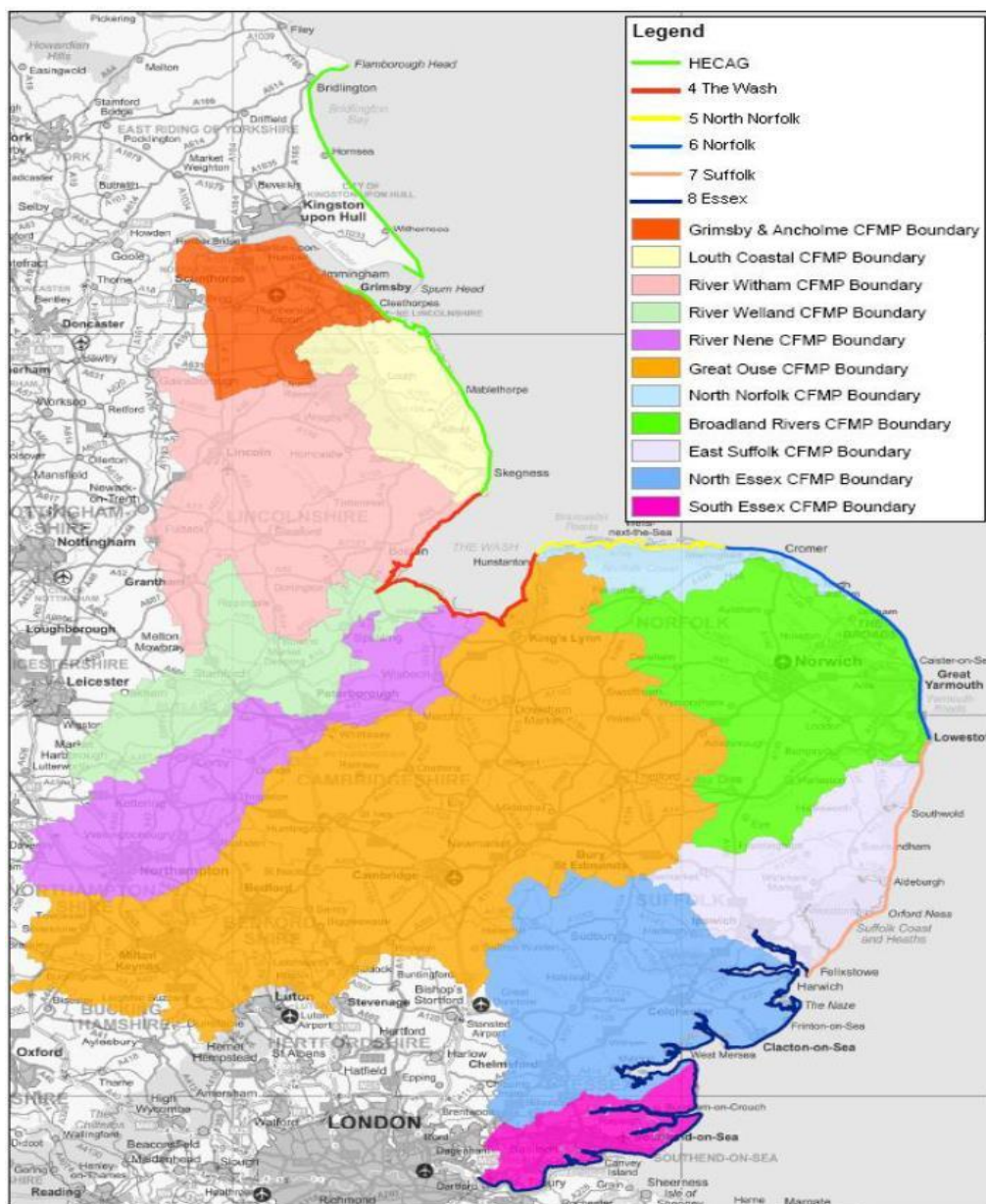
La vulnérabilité de la zone à l'érosion côtière a été évaluée dans le SMP pour cette région du Norfolk (East Anglian Coastal Group, 2012^[1]). Les plans de gestion du littoral couvrent l'ensemble des zones côtières de l'Angleterre et du Pays de Galles, et constituent des documents non contraignants destinés à assurer la planification de la protection des côtes. Tout comme les plans de gestion des inondations dans les bassins versants (*Catchment Flood Management Plans* – CFMP), les plans de gestion du littoral sont des plans de haut niveau (*High Level Plans*) établis dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation et d'érosion des côtes (*The national flood and coastal erosion risk management strategy for England*) publiée par l'Agence pour l'environnement (voir ci-dessus). Les plans de gestion du littoral sont élaborés en collaboration par des groupes représentant les intérêts côtiers (autorités de gestion des inondations, administrations locales, etc.). Ils tiennent compte des données sur la hausse future du niveau des mers qui figurent dans le plus récent rapport scientifique sur les projections climatiques pour le Royaume-Uni, et ils s'appuient en outre sur une modélisation estimant les interactions entre cette variable, les inondations marines et les taux d'érosion côtière.

La seconde édition (la plus récente) du plan de gestion du littoral pour la zone allant de Kelling, dans le nord de la côte du Norfolk, jusqu'à Lowestoft Ness, à environ 90 ° dans le sens des aiguilles d'une montre le long de la côte en direction de l'est, a été définitivement mise au point en août 2012 par le « Groupe côtier de l'East Anglia » (*East Anglian Coastal Group*). Happisburgh se situe pratiquement au centre de ce tronçon de la côte. Tout comme les autres, la zone d'ensemble couverte par le plan a été définie au niveau national en tenant compte des processus côtiers à grande échelle (morphologie). On n'a guère observé de transferts de sédiments entre la zone couverte par ce plan et les autres, ce qui en fait une cellule indépendante au sein de laquelle les interdépendances sont « internalisées », et qui est donc apte à constituer une « unité » de planification. Cependant, à l'intérieur de la zone couverte par le plan, les transferts de sédiments d'un lieu à un autre s'avèrent non négligeables. De par leurs caractéristiques naturelles ou de par leur aménagement, les zones importantes d'un point de vue économique, telles que Sheringham, Cromer ou Great Yarmouth, sont morphologiquement stables, ou protégées, ou encore réceptrices de

sédiments. Les autres localités de la zone couverte par le plan sont par essence émettrices de sédiments, même si cette caractéristique est ou a été atténuée par la gestion des côtes.

Graphique 7.2. Zone couverte par le Plan de gestion du littoral de Norfolk dans un contexte élargi

Le numéro 6 de la légende inclut les plans de gestion des inondations dans les bassins versants correspondants



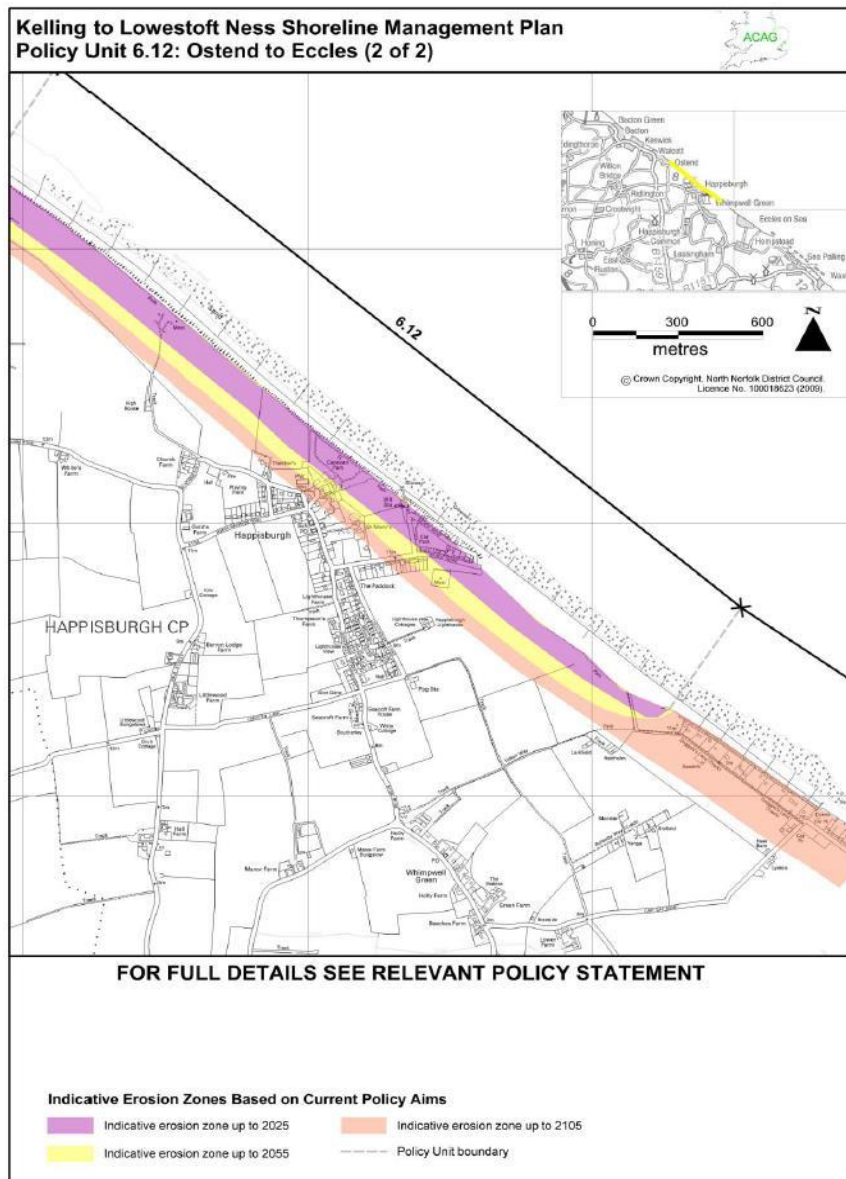
Source : Kelling to Lowestoft Ness SMP, 2012 (AECOM et East Anglian Coastal Group)

7.2.2. Recommandations du Plan de gestion du littoral pour Happisburgh

Le Graphique 7.3 présente l'évaluation du risque d'érosion côtière sur la façade maritime où se trouve Happisburgh. Du milieu des années 2000 jusqu'à 2025 (bande violette), la

zone d'érosion identifiée amène à prévoir la perte d'environ 15 propriétés, d'une partie d'un terrain de caravaning (touristique), du poste de garde-côtes et d'autres ressources foncières. Une perte supplémentaire d'environ cinq autres propriétés et de nouvelles ressources foncières est attendue pour la période allant de 2025 à 2055 (bande jaune). Pour finir, lors de la dernière période de mise en œuvre du plan (2055-2105), de 15 à 20 propriétés supplémentaires seront vraisemblablement perdues du fait de l'érosion si l'on en croit les projections (bande rouge).

Graphique 7.3. Extrait du Plan de gestion du littoral du Norfolk pour l'unité 6.12, qui inclut Happisburgh



Source : Kelling to Lowestoft Ness SMP, 2012 (AECOM et East Anglian Coastal Group)

Compte tenu de la morphologie propre à la zone, ainsi que des impacts et des aspects économiques des différentes mesures de gestion envisagées pour la localité, le plan de gestion du littoral est parvenu aux conclusions suivantes :

À long terme, il ne serait pas judicieux de protéger Happisburgh du fait de l'impact qu'il en résulterait sur l'ensemble du littoral couvert par le Plan, puisque le recul de la côte située de part et d'autre finirait par transformer cette zone en un promontoire, d'où non seulement des difficultés techniques pour en assurer la sauvegarde, mais aussi d'importantes répercussions sur le transport de sédiments le long de la côte par les courants. Malgré des conséquences telles que des pertes de propriétés résidentielles et d'aménités à Happisburgh du fait de l'érosion, celles-ci ne sont pas suffisantes pour justifier économiquement la construction de nouveaux ouvrages de défense le long de cette façade maritime. Aussi le plan à long terme doit-il permettre l'évolution naturelle de la côte en autorisant son recul. Cependant, à court terme, le Conseil mettra tout en œuvre pour réduire au minimum le taux d'érosion côtière à cet endroit, à l'aide de mesures provisoires appropriées, dont l'entretien du mur de protection existant, constitué de rochers, afin de se donner le temps d'agir pour permettre à la population de s'adapter aux changements à moyen et long termes².

7.3. La réponse d'adaptation locale

Bien que l'étude des approches adoptées par les pays membres de l'OCDE face aux risques côtiers puisse souvent entendre par « adaptation » la mise en place de mesures de défense, dans le cas de Happisburgh et de nombreux secteurs de la côte est de l'Angleterre, ce terme revêt une signification très différente. Comme l'a mis en lumière l'extrait du Plan de gestion du littoral présenté ci-dessus, l'aménagement d'ouvrages de défense à Happisburgh n'aurait guère de justification économique et environnementale, aussi les populations affectées devront-elles de toute évidence « s'adapter » par d'autres moyens aux mutations du littoral. Il s'agit pour l'essentiel de s'appuyer sur les plans d'occupation des sols et sur d'autres mécanismes pour transférer progressivement la population locale vers des zones exemptes de risques.

Au cours de la première décennie du siècle, les plans de gestion du littoral mis en œuvre le long des côtes anglaises et galloises ont fait apparaître la nécessité de plus en plus pressante pour certaines populations locales d'explorer de nouvelles approches pour s'adapter aux mutations des côtes lorsque les approches classiques axées sur la protection n'étaient viables ni économiquement ni écologiquement. Entre 2010 et 2012, le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (*Department for Environment, Food and Rural Affairs – Defra*) a mis en place un dispositif destiné à aider les autorités locales à tester ces approches : le programme *Coastal Change Pathfinder*. Le Conseil de district du North Norfolk (*North Norfolk District Council – NNDC*) a été l'un des principaux bénéficiaires des financements, et il a proposé une série de projets innovants pour tester les stratégies d'adaptation en situation réelle sur le littoral du Norfolk, parallèlement à des méthodes d'élaboration des plans d'occupation des sols déjà existantes mais néanmoins novatrices. À Happisburgh, ces projets visaient à permettre le « repli » vers de nouveaux sites de propriétés immobilières et d'autres équipements importants, dont :

- neuf propriétés résidentielles exposées à bref délai à un risque de perte imputable à l'érosion sur Beach Road ;

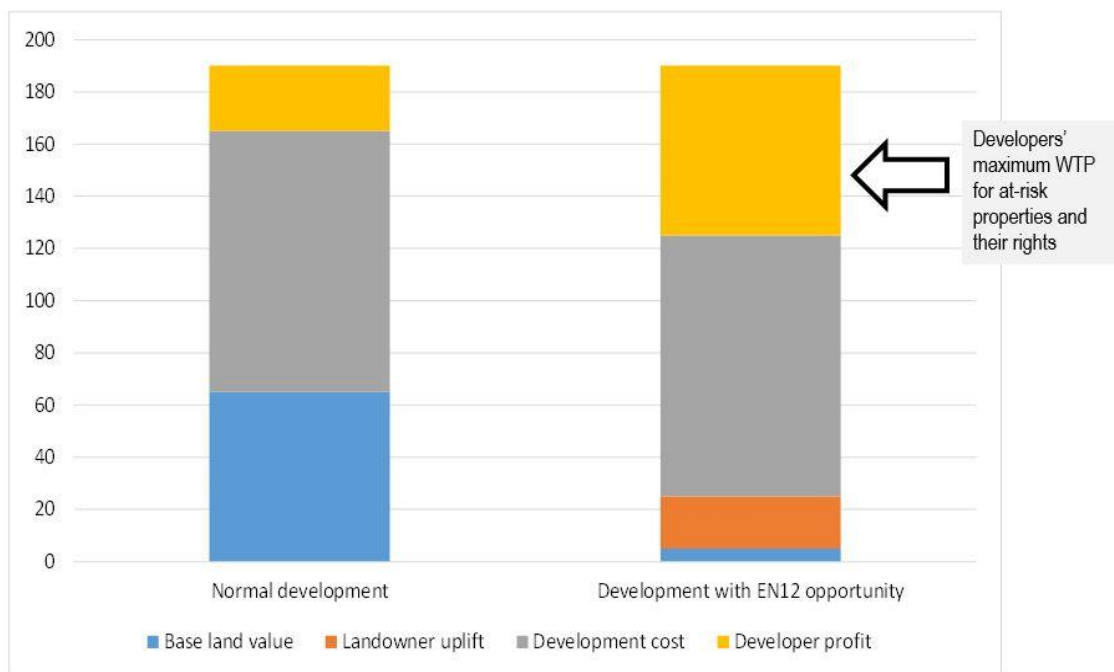
- une importante entreprise locale, un terrain de caravaning, sous la menace d'une perte partielle à brève échéance ;
- un parc de stationnement utilisé par les visiteurs de la plage, ainsi que l'accès à celle-ci.

Cette étude de cas porte essentiellement sur le plus important de ces projets : le repli des propriétés résidentielles de Beach Road. Cependant, quelques informations sur d'autres projets proposés par le NNDC dans le cadre du programme Pathfinder sont fournis vers la fin de cette étude de cas. De plus amples précisions sont fournies par Regeneris (2011^[2]).

7.4. Projet de Beach Road : vue d'ensemble

Ce projet visait à amorcer une activité de construction immobilière, qui était, en principe, déjà rendue possible par une nouvelle politique locale d'élaboration des plans d'occupation des sols baptisée « EN12 ». Cette politique accorde potentiellement des permis de construire aux propriétaires dont les biens immobiliers sont menacés par l'érosion côtière, conformément à la délimitation des risques établie dans le Plan de gestion du littoral. Les propriétaires de propriétés résidentielles ont la possibilité d'entreprendre des travaux de construction sur des terrains normalement non destinés à un usage résidentiel, sous réserve que leur propriété actuelle soit menacée de perte dans un délai de 20 ans. Une possibilité similaire est accordée pour les propriétés commerciales, pour lesquelles le risque de perte doit s'inscrire dans un délai de 50 ans. Cette possibilité de procéder à des travaux de construction est transférable en même temps que la propriété, l'idée étant que ceux qui se sentent menacés acquièrent une valeur négociable susceptible de compenser une partie de la perte financière liée aux propriétés exposées à l'érosion. La valeur de cette possibilité est renforcée par le « gain de planification » associé à l'autorisation d'entreprendre une opération immobilière sur des terrains a priori non destinés à un usage résidentiel (par exemple sur des terres agricoles). Cette spécificité devrait en théorie rendre attractif pour les promoteurs l'achat de cette possibilité de réalisation d'une opération immobilière (et celui de la propriété menacée associée), générant ainsi des ressources financières susceptibles d'aider les propriétaires actuels de ces propriétés à déménager. Le Graphique 7.4 illustre la logique économique qui sous-tend cette approche.

Graphique 7.4. Logique économique de la politique de planification « EN12 » mise en œuvre dans le North Norfolk



Dans le Graphique 7.4, qui utilise des chiffres purement illustratifs pour les valeurs d'aménagement, bien qu'ils soient plus ou moins fondés sur les moyennes locales, la colonne de gauche indique la valeur des terres (bleu), les coûts de construction (gris) et le bénéfice réalisé par le promoteur (jaune) pour une construction standard sur des terrains déjà destinés à un usage résidentiel. La colonne de droite présente les montants correspondants pour une construction bénéficiant de la possibilité de repli offerte par la disposition EN12. Étant donné que cette dernière permet de réaliser des travaux de construction sur des terres a priori non destinées à une utilisation résidentielle, les coûts des terrains peuvent être en théorie bien moins élevés (équivalant par exemple à la valeur des terres agricoles – barre bleue). Pour des coûts de construction identiques (gris), et à supposer que la même valeur marchande puisse finalement être tirée de la propriété, le bénéfice dégagé au terme de l'opération se révèle par conséquent bien plus élevé. En réalité, ce bénéfice sera partagé entre le promoteur (jaune) et le propriétaire du terrain (marron) après négociation et selon les conditions du marché et le pouvoir de marché relatif de chacune des deux parties. Dans cet exemple, le propriétaire du terrain s'empare d'un quart du bénéfice qui serait autrement allé au promoteur³.

L'écart observé dans le montant du bénéfice (barres jaunes) entre les deux scénarios indique le consentement à payer (CAP) théorique du promoteur pour bénéficier de la possibilité de repli EN12, l'éventuelle valeur résiduelle de la propriété menacée à laquelle elle est liée se trouvant réduite d'autant. À première vue, sur la base de ces chiffres illustratifs, le CAP pourrait représenter un peu moins du tiers de la valeur marchande d'une nouvelle propriété. Dans la pratique, la valeur transmise au propriétaire du bien immobilier menacé devra être moins élevée pour que la transaction soit attractive pour le promoteur. Aussi cette illustration fait-elle clairement apparaître que la valeur que le propriétaire d'un bien immobilier menacé peut tirer de la possibilité de repli EN12 ne couvrira probablement pas la totalité des coûts de déménagement. Cependant, le montant total potentiel susceptible

d'être obtenu sera d'autant plus élevé que la durée de vie résiduelle de la propriété menacée (à des fins de location, par exemple⁴), ce qui montre bien que les propriétaires de biens menacés ont tout intérêt à agir sans tarder.

La possibilité de repli « EN12 » étant un nouvel élément de la politique de planification du NNDC (désormais adoptée à une plus large échelle au niveau national), il a semblé opportun d'utiliser une partie des fonds du programme Pathfinder pour tester l'idée, ce qui a présenté des avantages en termes de démonstration et « d'amorçage » du processus. La première étape a consisté à négocier l'achat des propriétés identifiées sur Beach Road, à Happisburgh. Ces propriétés étaient, dans la pratique, menacées à court terme (dans les 20 ans), leur durée de vie économique résiduelle s'avérait limitée, et certaines se trouvaient déjà en mauvais état du fait d'un manque d'investissement parfaitement compréhensible (Graphique 7.5). Leur évaluation était en théorie fondée sur la valeur de la propriété menacée, augmentée de la valeur de la possibilité de repli EN12 (conformément au mécanisme décrit ci-dessus). Dans la pratique, étant donné que ce projet était tout à fait novateur, le NNDC a en définitive versé une valeur théorique estimée correspondant à la valeur locative potentielle de la propriété sur l'ensemble de sa durée de vie résiduelle, augmentée de la valeur de la possibilité de repli et d'un paiement pour le dérangement occasionné. En réalité, le NNDC a versé environ 700 000 GBP (pour neuf propriétés, en 2011). En moyenne, par propriété, cela représentait environ 45 % du prix global moyen de l'époque à Norfolk.

Graphique 7.5. Propriétés sur Beach Road, à Happisburgh, avant le projet de repli



Source : Eastern Daily Press

L'analyse économique ci-dessus ne rend pas dûment compte de certains des problèmes soulevés par les projets de repli. Dans le cas de Beach Road, certaines difficultés se sont présentées pour faire accepter à la population locale la réalisation d'une opération immobilière sur un terrain situé dans une zone actuellement non destinée à un usage résidentiel, ainsi que lors de la négociation de l'achat des propriétés menacées et des sites de remplacement. Cependant, au moment de la rédaction de la présente étude (2018), la mise en œuvre du projet était quasiment arrivée à son terme. Les propriétés situées sur Beach Road ont été démolies après leur achat par le NNDC, la zone faisant ensuite l'objet d'un aménagement paysager, et un nouveau site destiné à accueillir neuf unités de remplacement a finalement été trouvé. Il a finalement été possible de faire accepter le changement d'affectation des sols et de parvenir à un accord avec un promoteur pour l'achat du site, accompagné des permis correspondants. Les travaux de construction devraient bientôt être achevés. Après déduction des coûts, les recettes du NNDC ont atteint un montant total de 250 000 GBP, et sont venues compenser dans une certaine mesure les 700 000 GBP de dépenses encourues pour l'achat des propriétés de départ, ainsi qu'au titre des coûts administratifs et des autres frais associés. C'est pourquoi, bien que le dispositif ne soit pas près de s'autofinancer⁵, cette expérimentation s'est avérée importante et présente de nombreux avantages en termes de recherche et de démonstration.

7.5. Analyses coûts-avantages et évaluation des arbitrages

Les coûts et les avantages du projet de repli de Beach Road ont été évalués à deux reprises, en 2011 et 2015. Ces deux analyses ont été réalisées avant que la mise en œuvre du projet soit achevée et il pourrait être intéressant de revisiter ces évaluations à présent que cette initiative est parvenue à son terme. En 2011, le cabinet de conseil Regeneris Consulting est parvenu à la conclusion que le ratio coûts-avantages sociaux du projet de repli mis en œuvre à Happisburgh a été de 0.7:1. Pour l'essentiel, ce résultat en apparence peu satisfaisant était dû au fait que, dans le cadre de ce projet, les propriétés étaient remplacées par d'autres offrant des avantages similaires, tout en imposant des coûts d'administration, de démolition etc. Regeneris a cependant, estimé en 2011 que « si l'on utilise un modèle d'investissement et abstraction faite des coûts de gestion et des périodes où les propriétés ne sont pas louées, et si la valeur de la possibilité de repli offerte par EN12 est prise en compte, le modèle se suffit financièrement à lui-même ».

Comme on peut le comprendre, cette évaluation était axée sur les valeurs tangibles liées aux propriétés et ne pouvait pas quantifier les avantages plus larges résultant de leur contribution à la sauvegarde et à la régénération de Happisburgh, et au maintien de la viabilité de la localité. Ces valeurs plus larges restent un défi pour l'analyse coûts-avantages, et elles recouvrent les effets sur la santé et sur le stress, les atteintes à l'image de la région, la criminalité et les autres impacts associés au fait que la zone est de plus en plus « désolée », ainsi qu'un coût d'opportunité social pour la localité, puisqu'elle concentrait son attention sur les problèmes d'érosion au lieu de se préoccuper plus largement de son propre développement.

La société Risk and Policy Analysts (RPA) a revisité l'analyse coûts-avantages en 2015 à l'occasion d'une nouvelle évaluation *ex post* d'un certain nombre de projets de repli mis en œuvre dans le cadre du programme Coastal Pathfinder, et elle en a tiré des conclusions similaires. La fourchette estimée des ratios coûts-avantages liés aux projets de repli impliquant de nouveaux travaux de construction était de 0.5-1.1:1. Plus généralement, RPA en a tiré les conclusions suivantes :

« Dans l'ensemble, les données provenant des projets Pathfinder suggèrent que, si de bonnes politiques et de bons mécanismes sont en place, le repli constitue une option d'adaptation viable et attractive pour les autorités locales et pour les individus exposés à un risque imminent d'érosion côtière. Les options de repli peuvent également offrir un bon rapport coûts-avantages sur la base de l'évaluation économique. L'adhésion au niveau local peut être plus difficile à assurer, mais une communication efficace peut renforcer la prise de conscience et la compréhension de la situation (du point de vue des options disponibles dans le contexte plus large des problèmes d'érosion côtière) et accroître par conséquent l'attractivité du dispositif. Les problèmes rencontrés dans le cadre des projets Pathfinder fournissent de précieux enseignements aux autres autorités locales au sujet des problèmes prévisibles et des moyens de les surmonter. Les efforts pour déterminer l'utilité du repli doivent essentiellement viser à :

- Connaître la structure et l'ampleur géographique de la localité, y compris ses caractéristiques démographiques
- Comprendre les attentes de la population locale
- Déterminer dans quelle mesure la population locale a conscience du caractère inévitable de l'érosion
- Identifier quelle pourrait et quelle devrait être la contribution des autorités locales
- Évaluer les besoins spécifiques individuels
- Établir quelles sont les compétences nécessaires
- Admettre que le repli impliquera sans doute une planification à long terme. » (2015^[3])

7.5.1. Notes sur les autres projets du NNDC

Le projet de « repli » de Beach Road n'était qu'une mesure d'adaptation côtière parmi tant d'autres mises en œuvre par le NNDC à Happisburgh et dans d'autres localités du district dans le cadre du programme *Coastal Change Pathfinder* du ministère britannique de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra). Les autres grandes initiatives sont brièvement présentées ci-après.

Happisburgh – Manor Caravan Park

Ce terrain de caravaning est considéré comme menacé par l'érosion et comme un élément essentiel contribuant à la vitalité de Happisburgh. Dans le cadre des projets plus larges destinés à aider le village, ce terrain a été inclus dans le programme Pathfinder. Cette aide a pris la forme d'une subvention destinée à encourager les entreprises à élaborer et à mettre en œuvre des solutions leur permettant de s'adapter à l'évolution du littoral. Cette subvention a aidé les propriétaires à identifier un site de repli éloigné de la zone de risque d'érosion de la côte tout en demeurant à Happisburgh, et en maintenant par conséquent l'apport économique de cette activité au sein même du village.

Une fois remplies les Conditions d'aménagement en 2018, le reste de la subvention Pathfinder a été versée à l'entreprise pour l'aider à installer les services essentiels dans le cadre plus large de sa réinstallation.

Le nouveau site commencera à ouvrir ses portes au printemps 2019. Le repli du terrain de caravaning constitue une initiative marquante de la part de ses propriétaires. Il s'agit en outre de la première opération de repli d'un parc de vacances menacé à avoir été encouragée et à avoir bénéficié d'un soutien initial.

Salle communale de Trimingham

Dans le cas de la côte de Trimingham, le SMP adopté prévoit la mise en œuvre d'une politique de « réaligement contrôlé », étant donné que la protection de la côte n'est pas jugée techniquement faisable, écologiquement acceptable ou économiquement viable. Le Plan de gestion du littoral met donc aussi en évidence la nécessité d'élaborer d'autres mesures pour aider à faire face aux conséquences de l'évolution de la côte.

Un certain nombre de besoins en matière d'adaptation côtière se font sentir à Trimingham, et le programme Pathfinder a offert la possibilité d'éloigner le « Pilgrims Shelter » (la salle communale) du risque d'érosion. Une subvention initiale a été accordée au Conseil municipal de Trimingham pour l'aider à acquérir des terrains et à obtenir les autorisations nécessaires, ainsi que pour lui fournir un financement de démarrage susceptible de faciliter l'obtention d'autres financements.

Les efforts considérables déployés par le Conseil municipal et par la population locale ont permis de mobiliser des fonds supplémentaires pour la nouvelle salle communale, aboutissant à l'inauguration du lieu à l'été 2018. Des discussions sont à présent en cours en vue de la reconversion du « Pilgrims Shelter », et l'équipe chargée du développement économique au sein du NNDC fournit actuellement des indications sur la manière dont ce bâtiment pourrait être intégré dans l'initiative *Deep History Coast* tout en continuant à remplir une fonction locale essentielle.

Le remplacement de la salle communale de Trimingham offre un exemple de réussite d'un des aspects de l'adaptation de la côte et de ses localités à la mutation du littoral. Cela n'a été possible que grâce à l'identification précoce d'un besoin, à un financement de démarrage du projet, ainsi qu'à la détermination et au travail acharné des membres les plus actifs de la collectivité locale.

Trimingham – Propriétés résidentielles

Une autre opération d'adaptation côtière a été menée à Trimingham, en l'occurrence la démolition et le remplacement de quatre habitations menacées par l'érosion côtière (faisant toutes l'objet d'un arrêté d'interdiction). Le NNDC a donné des conseils visant à permettre à une initiative privée de bénéficier de la politique de planification du repli du NNDC et à lui faciliter l'accès à la subvention proposée par le ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour aider à faire face à l'érosion côtière (*Coastal Erosion Assistance Grant*⁶), de manière à apporter un concours à la démolition des propriétés.

Ces quatre propriétés disposent à présent de permis de construire sur des sites de remplacement dans le village voisin de Mundesley. Les habitations initiales, désormais démolies, ne menacent plus de s'effondrer sur les falaises adjacentes (un site d'intérêt spécifique particulier), au risque que des débris jonchent le rivage et qu'il en résulte potentiellement des atteintes à l'environnement.

Ce n'est là que l'un des deux exemples d'utilisation du mécanisme de repli des propriétés résidentielles par des acteurs du secteur privé à avoir été menés à leur terme dans le North Norfolk. Cela n'a été possible que grâce à la fourniture d'une aide et de conseils par le

NNDC, à la disponibilité d'une subvention du ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, ainsi qu'aux considérables efforts et à la prise de risques d'un particulier.

7.6. Enseignements et conclusions

Le programme *Coastal Change Pathfinder* a fourni de précieux enseignements et contribué à la réflexion sur les questions liées au repli et aux autres mesures d'adaptation appliquées en situation réelle. Le projet de repli des propriétés résidentielles de Beach Road a été un succès dans la mesure où il a permis de trouver un nouveau site constructible à l'extérieur de la zone menacée par l'érosion – même si la construction n'est pas encore achevée – et de démolir les propriétés délabrées qui étaient menacées à court terme. Le programme mis en œuvre sur Beach Road a permis de tirer quelques grands enseignements :

- Le repli et le remplacement des propriétés, qu'elles soient résidentielles, collectives ou commerciales, sont réalisables et peuvent offrir des avantages non négligeables au niveau local. Cependant, tant l'analyse du financement de ces programmes que l'expérience concrète donnent à penser que le secteur privé ne peut vraisemblablement pas assurer à lui seul la mise en œuvre de ces approches, sans appui, sans conseils et sans un certain soutien financier. Le rapport coûts-avantages peu satisfaisant des mesures de défense classiques a poussé à étudier si le repli pouvait constituer une solution plus efficiente d'un point de vue économique. Cependant, l'évaluation économique des projets de repli selon les mêmes critères que pour les ouvrages de défense (c'est-à-dire en se concentrant sur les impacts sur les propriétés) a assez systématiquement mis en évidence un ratio coûts-avantages relativement médiocre. Avec le recul, il y avait tout lieu de s'y attendre, puisque dans le cadre de l'évaluation économique ces programmes sont simplement censés remplacer les actifs immobilisés existants (les propriétés), tout en raccourcissant de fait la durée de vie des actifs existants, mais à un certain coût. Cela dit, ce type d'évaluations n'a souvent pas été capable de prendre en considération tous les avantages socioéconomiques plus larges liés à la sauvegarde et à la régénération de localités dévastées par le risque ;
- Dans la pratique, il peut être difficile de faire accepter les programmes de repli à la population si la protection de la côte reste perçue comme un « droit ». Toute nouvelle opération immobilière, que ce soit dans le cadre d'un programme de repli ou autrement, se heurte bien souvent à des obstacles en raison de la résistance des populations (« pas dans mon arrière-cour »).

Les opérations de réinstallation/repli entreprises dans le sillage du programme Pathfinder se heurtent essentiellement à trois grands problèmes :

1. Les politiques d'aménagement de l'espace des autorités locales (soutenues par la politique d'aménagement nationale) encouragent habituellement les opérations de réinstallation/repli à l'intérieur d'une zone restreinte et cette possibilité n'est proposée que si l'actif considéré est menacé dans un certain délai (20 ans). Cette zone restreinte vise à maintenir les logements/actifs au sein du village ou de la zone menacés. Cela a eu pour effet de décourager le repli, étant donné que les propriétaires des actifs/logements pourraient vouloir déménager ailleurs ou qu'il pourrait ne pas y avoir de sites appropriés dans la zone concernée. Il s'ensuit que certains actifs demeurent dans la zone à risque. Le fait que cette mesure ne s'applique que si l'actif est menacé dans un délai de 20 ans décourage une

adaptation précoce. Les propriétaires des actifs/logements préfèrent conserver leur propriété jusqu'au dernier moment, par exemple si des mesures de défense sont mises en œuvre. La propriété demeure alors dans la zone à risque et la possibilité de repli n'est pas exercée. La ville de Hemsby en est un exemple : les propriétés y sont démolies juste au bord de la falaise, faute d'incitation à une adaptation à un stade précoce.

2. Aucun financement ne vient faciliter l'opération, et l'achat d'un site de repli au sein de la zone restreinte s'avère impossible. En dehors du programme Pathfinder, il n'existe généralement pas de moyens de financement disponibles pour l'adaptation, aussi les propriétaires des actifs/logements conservent-ils leur propriété jusqu'au dernier moment. Lors de la recherche d'un site de repli, les propriétaires des sites potentiels savent bien que les personnes bénéficiant de la possibilité de repli obtiendront vraisemblablement un permis de construire, de sorte que le prix des terrains connaît une hausse spectaculaire (étant parfois multiplié par dix, contrairement à l'évaluation prudente de l'exemple théorique présenté au graphique 7.4). Là encore, il s'ensuit que la propriété demeure au sein de la zone à risque, la possibilité de repli ne pouvant être exercée.
3. **Il est extrêmement difficile d'obtenir un permis de construire.** L'obtention d'un permis de construire en vue de la réalisation de travaux immobiliers sur de nouveaux sites de repli à la campagne se heurte aux limites imposées par d'autres politiques/facteurs (présence de zones de valeur esthétique exceptionnelle et d'autres espaces protégés, pressions de la part de groupes locaux, etc.). Là encore, il s'ensuit que la propriété demeure au sein de la zone à risque, la possibilité de repli ne pouvant être exercée.

Le repli peut permettre d'éviter la plupart des coûts et des impacts associés à l'inaction face aux risques d'érosion côtière. Cependant, l'expérience tirée du programme Pathfinder porte à croire que la clé de la réussite pour concevoir un projet de repli performant consiste à inciter à saisir dès un stade précoce cette opportunité et à susciter le soutien de la population.

Notes

¹ En principe, cela veut dire que la zone pourrait bénéficier de meilleurs financements pour réduire le risque d'érosion côtière au travers du dispositif de Financement en partenariat mis en place par le gouvernement, mais encore faut-il que le plan de gestion du littoral recommande d'agir.

² Summary of plan recommendations and justification, Policy Unit 6.12, Ostend to Eccles (2012 SMP p.95)

³ Dans la pratique, cette hypothèse s'avère extrêmement prudente et les propriétaires fonciers tentent de s'emparer d'une bien plus grande proportion de la valeur (voir la section « enseignements et conclusions »), mais cet exemple vise à présenter le « meilleur des cas » théorique concernant la valeur de la possibilité de repli EN12.

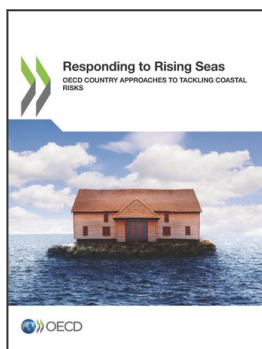
⁴ La possibilité de repli EN12 ne peut être utilisée qu'une seule fois, de sorte qu'en cas de nouvelle vente de la propriété, cette transaction sera fondée sur la valeur intrinsèque du bien menacé.

⁵ Certaines parties prenantes du programme Pathfinder ont caressé l'espoir que de telles approches de « repli » finissent par pouvoir s'autofinancer, même s'il est clair que ce ne serait possible dans la pratique qu'avec une très sensible augmentation de la valeur des propriétés de remplacement, ce qui implique que le remplacement ne se fasse pas à l'identique mais donne lieu à des types d'aménagement sensiblement différents.

⁶ Il s'agit de ressources financières mises à disposition par le gouvernement national pour contribuer à la prise en charge des coûts de démolition. Cette subvention est indépendante du programme *Coastal Change Pathfinder*.

Références

- East Anglian Coastal Group (2012), *Kelling to Lowestoft Ness Shoreline Management Plan*, <http://www.aecom.com> (consulté le 10 décembre 2018). [1]
- Regeneris Consulting (2011), *Coastal Pathfinder Evaluation: An assessment of the five largest Pathfinder projects*, Defra. [2]
- Royal Haskoning DHV, R. (2015), *Adapting to Coastal Erosion: Evaluation of rollback and leaseback schemes in Coastal Change Pathfinder projects, Final report FD2679*, Defra. [3]



Extrait de :

Responding to Rising Seas

OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264312487-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2019), « Stratégie de « repli » dans le North Norfolk, au Royaume-Uni », dans *Responding to Rising Seas : OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/415e2532-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.