



L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique

Nicolas Rocle

► To cite this version:

Nicolas Rocle. L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique. Sociologie. Université de Bordeaux, 2017. Français. NNT : 2017BORD0896 . tel-01769993

HAL Id: tel-01769993

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01769993>

Submitted on 18 Apr 2018

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

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

Thèse présentée en vue d'obtenir le grade de Docteur de

L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

ECOLE DOCTORALE Sociétés, Politique, Santé Publique

SPECIALITE Sociologie

L'adaptation des littoraux au changement climatique

Une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique

Nicolas ROCLE

Irstea, UR « Environnement, Territoires et Infrastructures »

Sous la direction de D. SALLES

Présentée et soutenue publiquement le 18 décembre 2017

Membres du jury :

Caitríona CARTER, Directrice de recherche, Irstea, ETBX Bordeaux	Examinatrice
Cecilia CLAEYS, Maître de conférences HDR, LPED, Université Aix-Marseille	Rapporteuse
Justin DANIEL, Professeur des Universités, LC2S, Université des Antilles	Président de jury
Patrick MOQUAY, Professeur, Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles	Rapporteur
Denis SALLES, Directeur de Recherche, Irstea, ETBX Bordeaux	Directeur de thèse

RÉSUMÉ

L'adaptation des littoraux au changement climatique Une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique

L'élévation des niveaux marins accélérée par le changement climatique fait l'objet d'une attention soutenue au niveau international depuis les années 1990. L'adaptation des littoraux au changement climatique est désormais en voie d'institutionnalisation de l'échelle internationale jusqu'au niveau local. La thèse analyse les processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les littoraux français, à partir de deux cas d'étude contrastés dans leur histoire, leurs politiques d'aménagement et leurs configurations sociales, mais traversés par des processus analogues d'attractivité et de vulnérabilité face aux submersions marines et à l'érosion côtière : la côte aquitaine et le littoral martiniquais.

La thèse soutient que la mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières procède d'une gouvernance performative, définie comme un ensemble de dispositifs et d'énoncés visant à faire advenir des mesures d'adaptation en les mettant à l'épreuve du réel. La thèse propose de montrer qu'entre une planification par intégration du changement climatique dans les politiques littorales existantes (plan national d'adaptation, plans de prévention des risques littoraux...), et des formes d'expérimentation de nouvelles options d'adaptation (relocalisation des biens et des activités ou repli stratégique), émerge une « nouvelle gestion publique des risques » littoraux. Pour cette dernière, le concept de *stratégie d'action publique* rend compte de ces formes d'instrumentation qui visent à encadrer, à rationaliser et à faire émerger de nouveaux référentiels gestionnaires (comme l'adaptation et la préparation) par de l'expertise scientifique et technique, par des procédures collaboratives et de la concertation citoyenne en vue d'une responsabilisation individuelle et collective des acteurs locaux.

L'analyse des discours, des logiques d'acteurs et des instruments visant à légitimer une action publique guidée par l'anticipation et la préparation face aux risques et aux menaces, mobilise la sociologie de l'action publique, la sociologie des sciences et de l'expertise, et la sociologie pragmatique des problèmes publics. Des enquêtes par observation directe de situations de négociation et de concertation, par entretiens et par analyse de documents d'expertise et de planification ont été menées sur chaque terrain d'étude ; une enquête par questionnaire a été conduite sur la commune de Lacanau afin d'appréhender l'expérience des citoyens-usagers-riverains face à l'évolution et au recul du trait de côte.

Mots clés : Adaptation au changement climatique, risques littoraux, gouvernance performative, expérimentation, relocalisation, stratégies d'action publique, littoraux d'Aquitaine et de Martinique

Abstract

Coastal adaptation to climate change Performative governance and new public risk management

Sea level rise accelerated by climate change is of major concern at international scale since the 1990's. From now on, climate change adaptation is institutionalized from global to local scales. I analyze policy making processes related to climate change adaptation in French coastal areas. Two qualitative case studies are at the heart of the thesis: Aquitaine coastline and Martinique Island (French West Indies). They are contrasted in their history, their coastal planning policy and their social dynamics, though they share common processes of attractiveness and vulnerability to submersion and coastal erosion.

I analyze discourses, actors and policy instruments in the legitimization of anticipation and preparation as guiding principles to cope with coastal risks and threats. The theoretical framework builds on political sociology of science and policy, as well as insights from pragmatic sociology. Direct observation of local, regional and national consultation and steering committees, semi-structured interviews and documentation analysis are the key methodological approaches. A questionnaire survey has been conducted in the coastal town of Lacanau, on Aquitaine coastline, in order to analyze the way in which residents and users experiment coastal retreat.

The main line of argumentation advanced in this thesis is that coastal adaptation to climate change proceeds with performative governance, by which policy devices and narratives are geared towards building adaptation policies upon their interpretive effects. I demonstrate how climate adaptation mainstreaming and planning (adaptation and coastal risks prevention plans...) is combined with experimentalist forms to govern new adaptation options (like planned retreat) and with a new public risk management in which political and institutional risks are as important to prevent as socio-ecological vulnerabilities. The concept of "public action strategy" is built to better capture these forms of managerial policy instruments used for framing, rationalizing and performing a governance of preparedness and adaptation, by means of expert knowledge, collaborative procedures and concertation to render local actors accountable for their own security. State steering practices and decentralization policies are key processes shaping coastal adaptation and risk regulation. This new public risk management strengthens expert configurations for defining and operationalizing coastal risks policy strategies.

Key words: Climate change adaptation, coastal risks, performative governance, experimentation, planned retreat, public action strategies, Aquitaine and Martinique Island

Irstea, Unité de recherche « Environnement, Territoires et Infrastructures »
50 avenue de Verdun, Gazinet, 33 612 CESTAS Cedex 2

REMERCIEMENTS

Je remercie en premier lieu Denis SALLES d'avoir accepté de réitérer l'expérience d'encadrer un ingénieur souhaitant mener une thèse de sociologie, et ainsi de m'avoir fait confiance et accompagné tout au long de ce parcours. Ses conseils, ses intuitions, son goût du terrain ainsi que son engagement pour une sociologie contributive et critique dans l'action publique environnementale m'ont fortement inspiré. Je remercie également Marc GUERIN et Frédéric SAUDUBRAY de m'avoir encouragé et soutenu dans cette voie en permettant des conditions de travail propices à une reprise d'étude puis à la réalisation de la thèse. Mes sincères remerciements vont à Yann BERARD et Bernard KALAORA qui ont suivi différentes étapes de ma réflexion et m'ont fait bénéficier de leurs regards précieux et constructifs. Je remercie par ailleurs l'ensemble des membres du jury pour l'attention et l'intérêt qu'ils ont porté à ce travail.

Je suis en outre très reconnaissant envers de nombreux collègues d'Irstea Bordeaux pour tous les moments d'échanges ainsi que les marques de soutien, d'attention et d'encouragement tout au long de la thèse, en particulier Valérie DELDREVE, Gabrielle BOULEAU, Arnaud SERGENT, Clarisse CAZALS, Caitriona CARTER, Jacqueline CANDAU, Philippe DEUFFIC, Ludovic GINELLI, Vincent BANOS... Un mot tout particulier pour Bruno BOUET, qui a partagé avec moi sa passion pour la sociologie depuis mes premiers instants sur les bancs de l'Université, et qui m'a encouragé sans relâche pour dépasser mes doutes et mes hésitations. Je remercie Sandrine LYSER et Silvère CHASSERIAUD pour leur aide dans la bonne conduite et le traitement de l'enquête à Lacanau. Jacques DENIS et Yves HENOCQUE ont par ailleurs conforté mon attachement au travail collectif, où convivialité et amitié ne gâchent rien à la tâche et invitent au dépassement de soi. Je remercie également Hélène REY-VALETTE, Catherine MEUR-FEREC, Julien WEISBEIN pour les échanges de références, d'idées et de pistes d'investigation. Tous les partenaires et toutes les personnes interrogées ont également ma reconnaissance pour avoir facilité le travail d'enquête et certaines formes de valorisation des résultats, en particulier l'équipe technique du GIP Littoral Aquitain et celle de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique.

A ma famille, ainsi qu'à Yvan et Sandrine, Toine et Zoé, Simon et Fanny, Sébastien et Suzanne, Pierre et Emilie-Anne, Iréné et Sébastien, Julie, Fabien, France-Lise, Tony, Corinne et Matthieu, Sarah-Jane et Tarik, Corinne et Julien, Vincent, Charles, Aliénor, Benoît, Bruno, Younès, Aurélie et bien d'autres, un grand merci de m'avoir supporté (dans les deux sens du terme), malgré mes silences et/ou mes absences, et de m'avoir encouragé comme vous l'avez fait ! Enfin, Julie, Tiphaine et Hanaé, merci pour votre patience, durement mise à l'épreuve ; vous êtes ma fierté la plus grande et je compte bien continuer à le démontrer...

“Human reasons, all too human, have given birth to the idea that over and beyond the lower realm of things that shift like the sands on the seashore there is the kingdom of the unchanging, of the complete, the perfect. The grounds for the belief are couched in the technical language of philosophy, but the cause for the grounds is the heart’s desire for surcease from change, struggle, and uncertainty. The eternal and immutable is the consummation of mortal man’s quest for certainty.”

(Dewey, *The Later Works*, 14 [1939-1941], 98-99)

“The desire to bring the future into the present, so as to manage it better, has now assumed a new scale both geographically and temporally, as attempts to manage the planet and its sustainability into the distant future are coming at last to be taken seriously, albeit reluctantly. Meanwhile, [...] projects of risk regulation – particularly as pertaining to large corporations and other large organizations – come to be increasingly detailed and meticulous in what they expect, irrespective of the likelihood of it being successful in producing ‘good management’. While the rationality of prevention, precaution and preparedness may have acquired a novel intensity, the dream of governing in depth and detail is as strong as ever : no doubt this dream will persist along [...] the perpetually and intrinsically failing nature of such strategies for governing each and all.”

(Rose and Miller, 2008, 217)

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	1
ABSTRACT	2
REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE.....	7
TABLE DES FIGURES ET DES ILLUSTRATIONS	10
GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	13
INTRODUCTION GENERALE	17
1. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ZONES COTIERES : DES IMPACTS A L'ADAPTATION	19
2. DU PROBLEME GLOBAL AUX POLITIQUES TERRITORIALES : LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	23
3. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN PROBLEME (IN)GOUVERNABLE ?	24
PARTIE I. LES LITTORAUX A L'HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE APPROCHE SOCIO- HISTORIQUE ET POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE	31
CHAPITRE 1. LES LITTORAUX FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE ACTION PUBLIQUE PLUS REFLEXIVE ?	33
1. ATTRAIT LITTORAL ET DEFENSE CONTRE LA MER.....	34
2. L'ETAT ET LE PLAN : DE L'AMENAGEMENT AU MENAGEMENT DU TERRITOIRE	38
3. LOI LITTORAL ET GESTION DES RISQUES COTIERS : A LA RECHERCHE D'EQUILIBRES ENTRE AMENAGEMENT, PROTECTION ET MISE EN VALEUR DU LITTORAL	43
4. GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES : L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ACTION COLLECTIVE.....	50
5. GRENELLES (ENVIRONNEMENT ET MER) ET STRATEGIES NATIONALES : VERS UN ETAT STRATEGE ?.....	57
6. XYNTHIA : UN « EVENEMENT » DANS LES POLITIQUES DES RISQUES LITTORAUX ?.....	62
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	66
CHAPITRE 2. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES ZONES COTIERES : CADRAGE THEORIQUE ET ANALYTIQUE.....	69
1. DES CONTROVERSES SCIENTIFIQUES A L'ACTION PUBLIQUE : CIRCULATION ET MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	70
2. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET DISCURSIVE DES POLITIQUES D'ADAPTATION.....	76
3. ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : LA GOUVERNEMENTALITE EN QUESTION	84
4. SCIENCE, EXPERTISE ET ACTION PUBLIQUE : CARACTERISER LES LIENS ET LES MODES DE COPRODUCTION.....	92
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	105
CHAPITRE 3. METHODOLOGIE, DONNEES ET TERRAINS D'ETUDE.....	107
1. UNE APPROCHE INTERPRETATIVE DE L'ACTION PUBLIQUE.....	108
2. VICES ET VERTUS D'UNE COMPARAISON DE CAS FORTEMENT CONTRASTES	114
3. LE LITTORAL MARTINQUAIS, OU LE CŒUR D'UN SYSTEME INSULAIRE.....	121
4. LE LITTORAL AQUITAIN, UNE COTE SOUS SURVEILLANCE RAPPROCHEE	128
CONCLUSION DE LA 1ERE PARTIE.....	141

PARTIE II. LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION : STRUCTURATION, PROPAGATION ET LEGITIMATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE.....	143
CHAPITRE 4. STRUCTURATION ET CIRCULATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE	145
1. LA GLOBALISATION DE LA QUESTION CLIMATIQUE : CONSTRUCTION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE ET DE SES ENONCES.....	146
2. DIFFUSION, CIRCULATION ET LEGITIMATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE	159
3. LES DEBUTS D'UNE INSTITUTIONNALISATION EN FRANCE : ENTRE SCIENCE, POLITIQUE ET MONDE ASSOCIATIF	166
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	171
CHAPITRE 5. DE L'ALERTE (GLOBALE) AUX SOLUTIONS (TERRITORIALES) : PLANIFICATION ET CIRCULATION CROISEE	173
1. INTEGRATION ET GOUVERNANCE PAR EXPERIMENTATION AU NIVEAU EUROPEEN	174
2. TRADUCTION, INTEGRATION ET MISES EN RAPPORT	177
3. INCITER, INTERESSER, CONTRAINDRE LES COLLECTIVITES A L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	186
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	195
CHAPITRE 6. ENTRE PREVENTION, PRECAUTION ET PREPARATION : DES « STRATEGIES D'ACTION PUBLIQUE ».....	197
1. CHANGEMENT CLIMATIQUE, EROSION ET SUBMERSION MARINE : EN QUETE DE PREUVES ET DE CERTITUDES	198
2. STRATEGIES NATIONALES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DES RISQUES LITTORAUX ?	217
CONCLUSION DE LA 2^{EME} PARTIE.....	233
PARTIE III. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ZONES COTIERES : EXPERTISE SCIENTIFIQUE, EXPERIMENTATION POLITIQUE ET EXPERIENCES DES MILIEUX.....	235
CHAPITRE 7. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR (ET PAR) LES TERRITOIRES : DES INSTRUMENTS DE TERRITORIALISATION AUX ACTEURS-FRONTIERES	237
1. LE GIP LITTORAL AQUITAIN : « ENTREPRENEUR-FRONTIERE » DE L'ACTION PUBLIQUE LITTORALE	240
2. L'AGENCE DES 50 PAS GEOMETRIQUES DE MARTINIQUE : CHRONIQUE D'UNE DISPARITION ANNONCEE	256
CONCLUSION DU CHAPITRE 7	275
CHAPITRE 8. LA RELOCALISATION DES BIENS ET DES ACTIVITES : DE L'ENONCE A L'EXPERIMENTATION D'UNE OPTION D'ADAPTATION	277
1. L'APPEL A PROJETS RELOCALISATION : L'EXPERIMENTATION COMME MISE EN AGENDA.....	278
2. LA RELOCALISATION AUX ANTILLES FRANÇAISES : DES ATTENTES TERRITORIALES CONTRAINTEES	286
3. EXPERIMENTATION ET TRAVAIL AUX FRONTIERES : LE GIP LITTORAL AQUITAIN (TOUT) CONTRE L'ÉTAT.....	292
4. EXPERIMENTER, INNOVER... ET APRES ? DE L'EXPERIMENTATION A LA LOI	318
CONCLUSION DU CHAPITRE 8	325
CHAPITRE 9. FABRIQUE DES RISQUES ET « FABRIQUE DE PROFANES » : LE MODELE DU DEFICIT FACE A L'EXPERIENCE DES MILIEUX	329
1. L'APPROCHE POSITIVISTE D'OBJECTIVATION ET DE GESTION DES RISQUES LITTORAUX	330
2. L'EROSION MARINE A LACANAU : DES SAVOIRS ET DES DOUTES PARTAGES.....	334
3. UN CONCERNEMENT LOCAL NON ATTRIBUABLE AUX SEULES OPERATIONS DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION.....	338
4. LA « FABRIQUE DE PROFANES » : LA « CULTURE DU RISQUE » COMME ENONCE D'ACTION PUBLIQUE	345
CONCLUSION DU CHAPITRE 9	354

CONCLUSION GENERALE	357
1. LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE EN ZONES COTIERES : UNE GOUVERNANCE PERFORMATIVE	357
2. DE LA VISEE PERFORMATIVE AUX EFFETS DIFFERENCIES SELON LES TERRITOIRES.....	365
3. DEUX PERSPECTIVES.....	373
 BIBLIOGRAPHIE.....	 377
 ANNEXES	 421
ANNEXE 1 : SCHEMA DU « PLAN BIASINI » (MIACA) EN 1972	422
ANNEXE 2 : VISIONS DU FUTUR ET MODALISATIONS DU TEMPS.....	423
ANNEXE 3 : REUNIONS ET COMITES SUIVIS DURANT LA THESE.....	424
ANNEXE 4 : ENTRETIENS REALISES	426
ANNEXE 5 : GRILLE D'ENTRETIEN GENERIQUE	428
ANNEXE 6 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE PASSE A LACANAU EN JUIN ET JUILLET 2013	430
ANNEXE 7 : DESCRIPTION SYNTHETIQUE DE L'ECHANTILLON D'ENQUETE A LACANAU	437
ANNEXE 8 : COLLOQUES ET SEMINAIRES NATIONAUX RECENSES DEPUIS 2005 SUR LA THEMATIQUE « LITTORAL ET CHANGEMENT CLIMATIQUE ».....	439
ANNEXE 9 : PRINCIPALES ETAPES D'UNE STRATEGIE LOCALE DE GESTION DE LA BANDE COTIERE EN AQUITAINE.....	442
ANNEXE 10 : FICHE RELATIVE A UNE « STRATEGIE DE RETRAIT » DU LITTORAL FIGURANT DANS L'ANCIEN PLAN D' ACTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA MARTINIQUE (PADM, 2014).....	443
 TABLE DES MATIERES	 445

Table des figures et des illustrations

FIGURE 1 : L'EMERGENCE DES RISQUES COTIERS (SOURCE : MEUR-FEREC ET MOREL, 2004)	49
FIGURE 2 : RESEAUX, PROGRAMMES ET PROJETS DE GIZC EN EUROPE ET EN FRANCE (SOURCE : MOREL ET AL. (2008))	54
FIGURE 3 : MATRICE MULTI-SCALAIRE DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES COTIERS (MEUR-FEREC ET RABUTEAU, 2014)	63
FIGURE 4 : UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE ET PRAGMATIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	105
FIGURE 5 : ARCHITECTURE DE L'APPEL A PROJETS « RELOCALISATION » ET DES INSTANCES OBSERVEES ET ANALYSEES AU NIVEAU NATIONAL ET EN AQUITAINE	112
FIGURE 6 : EVOLUTION DE LA ZONE DES 50 PAS GEOMETRIQUES : STATUTS ET CONDITIONS D'ACCES ET D'USAGE (SOURCE : THEBAUD, 1994)	123
FIGURE 7 : L'IMMEUBLE LE SIGNAL A SOULAC-SUR-MER, EN JANVIER 2014.....	129
FIGURE 8 : CHALETS BONNAMY ET PRIMAVERA SUR LA DUNE A LACANAU-OCEAN (SOURCE : MAIRIE DE LACANAU, S.D.)	138
FIGURE 9 : REPARTITION DES DIFFERENTES CATEGORIES PAR ZONE D'ENQUETE	140
FIGURE 10 : STRUCTURE INSTITUTIONNELLE EN PLACE EN 2013 POUR LE VOLET ADAPTATION SOUS L'EGIDE DE LA CONVENTION CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (SOURCE : ADAPTATION COMMITTEE, 2013)	151
FIGURE 11 : PROJECTIONS D'ELEVATION MOYENNE DU NIVEAU MARIN SUR LA PERIODE 1990-2100 ETABLIES PAR LE GIEC POUR LE SCENARIO "BUSINESS AS USUAL" (SOURCE : IPCC, 1990, P.277)	153
FIGURE 12 : EVOLUTIONS DES CHAPITRES DEDIES AUX ZONES COTIERS DANS LES RAPPORTS DU GIEC (1990 A 2014) (SOURCE : BROWN ET AL., 2014).....	156
FIGURE 13 : ECHO MEDIATIQUE DU SUJET « ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE » DANS LA PRESSE FRANÇAISE DEPUIS 2000 (SOURCE : BASE DE DONNEES EUROPRESSE ; RECHERCHE = « ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE » ; JOURNAUX FRANÇAIS)	165
FIGURE 14 : PRINCIPALES ETAPES DE LA POLITIQUE NATIONALE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (SOURCE : SITE INTERNET DE L'ONERC : HTTPS://WWW.ECOLOGIQUE-SOLIDAIRES.GOUV.FR/ADAPTATION-FRANCE-AU-CHANGEMENT-CLIMATIQUE).....	178
FIGURE 15 : SURCOTES INTRODUITES POUR LES ALEAS « DE REFERENCE » ET « 2100 » DANS LES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES LITTORAUX (SOURCE : CIRCULAIRE DU 27 JUILLET 2011 RELATIVE A LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE DANS LES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES (PPR) NATURELS LITTORAUX).....	204
FIGURE 16 : ECHO MEDIATIQUE DU SUJET « EROSION DU LITTORAL » DANS LA PRESSE FRANÇAISE ENTRE 1950 ET 2016 (SOURCE : BASE DE DONNEES EUROPRESSE, RECHERCHE : « EROSION » ET « LITTORAL »)	208
FIGURE 17 : ECHO MEDIATIQUE DU TERME « TRAIT DE COTE » DANS LA PRESSE FRANÇAISE ENTRE 1950 ET 2016 (SOURCE : BASE DE DONNEES EUROPRESSE, RECHERCHE : « TRAIT DE COTE »).....	209
FIGURE 18 : CARTOGRAPHIE DE L'AVANCEMENT DES STRATEGIES LOCALES DE GESTION DE LA BANDE COTIERE SUR LE LITTORAL AQUITAIN (SOURCE : GIP LITTORAL AQUITAIN, JUILLET 2017).....	248
FIGURE 19 : LES DIFFERENTS STATUTS FONCIERS DE LA BANDE DES 50 PAS GEOMETRIQUES EN MARTINIQUE, REALISATION JUDITH KLEIN (SOURCE : HTTP://GEOCONFLUENCES.ENS-LYON.FR/DOC/TYPESPACE/LITTORAL1/LITTORDOC2.HTM).....	267
FIGURE 20 : VIE ET MORT D'UNE INSTITUTION : L'AGENCE DES 50 PAS GEOMETRIQUES	269
FIGURE 21 : CARTE DE LOCALISATION DES PROJETS RETENUS DANS L'APPEL A PROJETS RELOCALISATION (SOURCE : MINISTERE DE L'ECOLOGIE)	283
FIGURE 22 : DEROULEMENT DE L'APPEL A PROJETS RELOCALISATION EN AQUITAINE ET A LACANAU.....	295
FIGURE 23 : CHRONOLOGIE DES DEMARCHES MENEES A LACANAU SUR L'EROSION MARINE (SOURCE : SITE INTERNET DE LA COMMUNE DE LACANAU ; HTTP://WWW.MAIRIE-LACANAU.FR/ENVIRONNEMENT/381-EROSION-DU-LITTORAL.HTML)	297

FIGURE 24 : TRAVAUX DE RECONSTRUCTION DES DEFENSES DU FRONT DE MER A LACANAU-OCEAN AU PRINTEMPS 2014 (SOURCE : SUD-OUEST)	303
FIGURE 25 : EXTRAIT DU RECIT ET D'UNE ILLUSTRATION DU « SCENARIO REVELATEUR » (GIP LITTORAL AQUITAIN, 2014, « CONTRIBUTION DE L'AQUITAINE A L'APPEL A PROJETS NATIONAL DU MINISTERE DE L'ECOLOGIE, SITE ATELIER DE LACANAU, SCENARIO DE RELOCALISATION REVELATEUR »)	309
FIGURE 26 : PRESENTATION DES DEUX OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA STRATEGIE LOCALE DE GESTION DE LA BANDE COTIERE A LACANAU 2016-2018, LORS D'UN FORUM PUBLIC EN JANVIER 2017 (SOURCE : SITE INTERNET DE LA MAIRIE DE LACANAU)	315
FIGURE 27 : HORIZONS TEMPORELS ASSOCIES A LA PREOCCUPATION ET AUX MENACES QUE PEUT REPRESENTER L'EROSION MARINE A LACANAU (%)	335
FIGURE 28 : HORIZONS TEMPORELS INDiques POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS FACE A L'EROSION MARINE (%)	336
FIGURE 29 : QUALIFICATION DES METHODES « PROTECTIONS EN DUR » ET « RELOCALISATION » (% D'OBSERVATIONS)	337
FIGURE 30 : ACTIVITES PRATIQUEES A LACANAU (% D'OBSERVATIONS)	343
TABLEAU 1 : QUATRE GRANDS CYCLES D'ACTION PUBLIQUE LITTORALE	67
TABLEAU 2 : ACTEURS-FRONTIERES : DES FIGURES ET PROCESSUS DE MEDIATION ISSUS DE LA LITTERATURE	100
TABLEAU 3 : DEUX STRATEGIES D'ACTION PUBLIQUE DE GESTION DES RISQUES LITTORAUX	218
TABLEAU 4 : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'AGENCE DES 50 PAS GEOMETRIQUES DE MARTINIQUE ET DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC (GIP) LITTORAL AQUITAIN	239
TABLEAU 5 : QUATRE REGIMES D'ENGAGEMENT ASSOCIES A QUATRE FIGURES DE PARTICIPATION (RICHARD-FERROUJJI, 2011)	309
TABLEAU 6 : « LES DIFFERENTS TYPES D'ACTEURS ENTRANT EN COMPTE LORS D'UN PROJET DE REcul STRATEGIQUE » (SOURCE : VOLET LITTORAL DU CPER 2007-2013 LANGUEDOC-ROUSSILLON)	332
TABLEAU 7 : ANALYSES BIVARIEES RELATIVES A LA CARACTERISATION, A L'OBSERVATION ET A LA DISCUSSION DE L'EROSION MARINE A LACANAU	341

Glossaire des sigles et acronymes

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ANEL : Association Nationale des Elus du Littoral

ANR : Agence Nationale de la Recherche

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire

ASSAUPAMAR : Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais

BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

CACEM : Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique

CAESM : Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique

CAP Nord Martinique : Communauté d'Agglomération du Pays Nord Martinique

CCNUCC : Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

CEREMA : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental

CETMEF : Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales

CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires

COPIL : Comité de pilotage

COT : Contrat d'Objectif Territorial

COTECH : Comité technique

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, eu Logement et de la Nature

DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques

DPM : Domaine Public Maritime

D(R)EAL : Direction (Régionale) de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GICC : Gestion et Impacts du Changement Climatique

GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GIML : Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières

IFRECOR : Initiative française pour les récifs coralliens

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

MEEM : Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer

MIACA : Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine

MIES : Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre

OCA : Observatoire de la Côte Aquitaine

ONERC : Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique

ONF : Office National des Forêts

ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile

PADM : Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique

PAPI : Programme d'Actions pour la Prévention des Inondations

PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial

PEID : Petits Etats Insulaires en Développement

PLH : Plan Local d'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNACC : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique

PGRI : Plan de Gestion des Risques Inondation

PPRI : Plan de Prévention des Risques Inondation

PPRL : Plan de Prévention des Risques Littoraux

PPRN : Plan de prévention des risques naturels

PSR : Plan Submersion Rapide

SAR : Schéma d'Aménagement Régional

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SGAR : Secrétariat Générale aux Affaires Régionales

SHOM : Service Hydrographique et Océanographique de la Marine

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SNML : Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral

SNGITC : Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte

SNGRI : Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable, et d'Égalité des Territoires

SRCAE : Schéma régional climat air énergie

TRI : Territoire à Risque important d'Inondation

UICN : Union Internationale de Conservation de la Nature

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

Introduction générale

Le changement climatique est annoncé comme l'un des plus grands défis auxquels les sociétés humaines contemporaines se trouvent désormais confrontées. Les processus climatiques en cours à l'échelle mondiale indiquent, à l'aune d'indices et d'indicateurs régulièrement évalués et actualisés, que les effets induits par l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre ces dernières décennies entraînent des modifications de grands cycles et équilibres dynamiques aux plans physiques et bioclimatiques. Des records mensuels et annuels de température sont périodiquement publiés, confirmant la tendance au réchauffement global de la surface de la Terre : 2016 a été l'année la plus chaude enregistrée depuis 137 ans selon l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA)¹, la température moyenne ayant été supérieure de près d'un degré Celsius à la moyenne observée sur le 20^{ème} siècle. L'inertie des systèmes atmosphériques et océaniques, combinée à l'accumulation de chaleur et d'énergie à la surface de la Terre et dans l'Océan, laissent entrevoir des transformations et des chaînes d'impacts dont les conséquences sont de mieux en mieux documentées.

Le changement climatique s'inscrit dans un ensemble plus général de changements environnementaux d'origine anthropique fortement interdépendants à l'échelle planétaire, parmi lesquels l'érosion de la biodiversité, l'artificialisation et la dégradation croissante des sols, la pollution de l'air et des eaux, l'intensité et la fréquence d'événements extrêmes, la fonte des calottes polaires et la montée du niveau de la mer... Ces changements environnementaux interagissent avec des processus d'urbanisation et de littoralisation, d'intensification des mobilités et des migrations démographiques à l'échelle mondiale qui participent de ce qui est appelé des changements globaux. Ceux-ci interpellent de plus en plus les modes d'organisation et de fonctionnement des sociétés, donnant lieu à diverses interprétations et actions dans les milieux scientifiques, associatifs, économiques, citoyens, politiques.

Les défis que pose le changement climatique aux sociétés contemporaines semblent de plus en plus saisissants au gré des capacités de nouvelles projections et des tendances d'évolution climatique régulièrement mises à jour. A la veille de la 23^{ème} Convention des Parties qui se tiendra à Bonn, la huitième édition du rapport annuel de l'Organisation des Nations Unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pointe que *« les engagements pris par les pays au niveau national ne représentent qu'un tiers des réductions d'émissions nécessaires à l'horizon 2030 pour*

¹ <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201613>.

respecter les objectifs relatifs à la lutte contre les changements climatiques » (ONU, 2017). Les objectifs volontaires fixés par l'accord de Paris resteront hors d'atteinte sans un accroissement significatif des efforts consentis pour réduire leurs contributions en gaz à effet de serre. La perspective d'un retrait de l'Accord de Paris des Etats-Unis renforce plus encore l'urgence de basculer dans une nouvelle ère énergétique.

Les projections aux plans économiques et financiers sont également de plus en plus sévères. Des économistes interpellent les gouvernements sur l'accroissement des coûts et des dommages en fonction des horizons temporels selon lesquels des actions d'adaptation seront mises en œuvre. Hallegatte *et al.* (2013) estiment par exemple que les pertes économiques moyennes que pourraient subir les 136 plus grandes villes côtières du monde pourraient passer de 6 milliards US\$ par an (valeur moyenne prise sur 2005) à 1000 milliards US\$ par an à l'horizon 2050, avec des différences très importantes selon les niveaux de protection et de réduction des inondations et submersions marines. Un rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement met également en exergue les coûts croissants des efforts d'adaptation (pouvant représenter de 280 à 500 milliards US\$ par an en 2050 selon les hypothèses et les objectifs recherchés), en particulier pour les pays en voie de développement, même si les objectifs d'atténuation fixés dans le cadre de l'Accord de Paris en 2015 sont tenus (UNEP, 2016).

En réponse à ces défis climatiques se sont progressivement institués des modes de régulation, en premier lieu depuis 1992, sous l'égide de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Un « régime climatique » (Dahan, 2014) visant à développer une gouvernance globale du problème public du changement climatique s'est constitué depuis plus de vingt ans. A la suite de plusieurs cycles de négociations et de politiques portant majoritairement sur l'atténuation des causes du changement climatique², et considérant les échecs de ces négociations, la rapidité des processus en cours ainsi que leurs premiers effets et impacts possibles, l'adaptation fût portée dans un premier temps dans les arènes onusiennes par les pays en développement et les petites îles menacées par la submersion (en tant qu'il s'agissait aussi d'un moyen de reconnaître les inégalités Nord-Sud et de promouvoir des mécanismes de compensation financière). L'adaptation au changement climatique apparaît dans le 3^{ème} rapport du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) en 2001, aux côtés de l'atténuation, comme le deuxième pilier des actions à envisager face au changement climatique.

Depuis, elle est progressivement constituée au niveau international en tant que programme scientifique et politique pour faire face aux conséquences du changement climatique (Van

² Bien que l'adaptation ait été mise à l'agenda depuis la convention « climat » de 1992 et au travers d'autres rapports et conférences internationales dans les années 1990 (Felli, 2016) (Jamieson, 2005, cité in Godard, 2010). Nous donnerons un aperçu de cet historique pour le cas de l'adaptation en zones côtières.

Gameren *et al.*, 2014), et est définie par le GIEC comme “*the process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate harm or exploit beneficial opportunities. In natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects*” (IPCC, 2014)³. Un « objectif mondial en matière d’adaptation » a été fixé dans l’Accord de Paris en 2015⁴. Ainsi, au-delà de l’atténuation des causes du changement climatique, l’adaptation à ses effets et à ses conséquences constitue-t-elle une problématique de recherche et d’action qui interpelle les manières de penser et d’agir sur les territoires, à différentes échelles de temps et d’espace. Les espaces littoraux sont particulièrement concernés par cette problématique.

1. Changement climatique et zones côtières : des impacts à l’adaptation

Les littoraux sont caractérisés comme des espaces extrêmement riches au plan écologique, mais parallèlement très vulnérables aux perturbations anthropiques et climatiques, car situés à l’interface de nombreux compartiments environnementaux, usages et activités humaines, dont l’expression « interface terre-mer » rend compte de manière synthétique. Les littoraux constituent en outre des territoires de vie très dynamiques et attractifs : près de 50% de la population mondiale vit actuellement à moins de 100 km des côtes (dont une majeure partie au sein des plus grandes villes et métropoles) et près de 75 % pourraient y habiter d’ici 2035 (Haslett, 2009). Ces espaces mobiles et dynamiques, façonnés par « *la délicate rencontre entre la terre et la mer* » (intitulé du groupe de travail n°1 du Grenelle de la Mer), font l’objet d’une multitude d’usages, de régimes juridiques (propriété foncière, règlements d’occupation...), de zonages et d’instruments de protection (aires marines protégées, outils de gestion et de prévention des risques...). Les évolutions de l’économie maritime et littorale dans un contexte de globalisation, la préservation des milieux et des activités qui s’y développent, ainsi que l’importance des risques et des catastrophes sur ces territoires sont autant d’enjeux que le changement climatique pourrait exacerber.

³ « *Un processus d’ajustement au climat actuel ou attendu et à ses effets. Au niveau des systèmes humains, l’adaptation cherche à diminuer les dommages et à tirer parti des effets bénéfiques. Dans les systèmes naturels, l’intervention humaine peut faciliter leur ajustement au climat attendu et à ses effets.* » (Je traduis). Cette définition a évolué depuis le 4^{ème} rapport du GIEC en 2007 et introduit l’idée d’une intervention humaine comme pouvant faciliter l’ajustement des systèmes naturels aux variabilités climatiques actuelles et/ou à venir.

⁴ « *Les Parties établissent l’objectif mondial en matière d’adaptation consistant à renforcer les capacités d’adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements [...]. Les Parties reconnaissent que l’adaptation est un problème mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c’est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques, à laquelle elle contribue, afin de protéger les populations, les moyens d’existence et les écosystèmes, en tenant compte des besoins urgents et immédiats des pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques.* » (Article 7 de l’Accord de Paris, 2015).

L'élévation du niveau moyen des mers, dont l'accélération se poursuit du fait de l'inertie du système mers et océan, est un des principaux paramètres du changement climatique sur les littoraux. Le 5^{ème} rapport du GIEC fait état d'une élévation moyenne de 0.28 à 0.98 m à l'horizon 2100, avec des variations régionales fortes (Wong *et al.*, 2014). Mais la fonte des calottes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique, qui n'avait pu être modélisée et intégrée dans les derniers travaux du GIEC, pourrait entraîner une élévation moyenne bien supérieure aux projections réalisées jusqu'à présent, ce même si un réchauffement global ne dépassait pas 2°C (DeConto et Pollard, 2016 ; Hansen et al., 2016). Les conséquences pour les espaces littoraux densément peuplés et/ou de faible altitude s'avèrent plus préoccupantes même si des différences notables, liées notamment aux conditions topographiques et météo-marines mais aussi aux vulnérabilités sociales et économiques, sont à considérer. L'élévation du niveau marin peut également être combinée à des événements de tempêtes et/ou de marées, et ainsi engendrer un accroissement des niveaux de mer maximaux, entraînant alors la submersion rapide de zones basses et l'accentuation des phénomènes d'érosion marine et de recul du trait de côte. Une modification des équilibres physico-chimiques est également observée, en particulier un réchauffement et une acidification des eaux. Les conséquences sur les écosystèmes (apports de nutriments, modification des aires de répartition et des réseaux trophiques...), ainsi que sur les usages et activités qui bénéficient des services associés, sont nombreuses et susceptibles de provoquer des réactions en chaîne dont les effets sont significatifs quel que soit le scénario d'émission retenu (Magnan *et al.*, 2016). Les enjeux que ces tendances et leurs variations régionales posent sur les littoraux touchent ainsi l'ensemble des compartiments de la biosphère et des secteurs d'activités : l'évolution graduelle des milieux et des paysages (disparition des plages, de marais...), la sécurité des biens et des personnes face à l'aggravation des risques littoraux, les modes de production et de consommation, les modes de vie, d'occupation et de fréquentation du littoral... sont de plus en plus observés à la lumière de ces changements globaux.

La France, avec plus de 10 millions de km² des eaux maritimes sous sa juridiction, dispose de la deuxième surface maritime au monde (Océan Atlantique, Austral, Indien, Pacifique) et est particulièrement concernée par ces évolutions et ces changements. Les communes littorales ont vu leur population résidente augmenter de 41 % sur les façades métropolitaines et de 89 % dans les départements d'outre-mer entre 1961 et 2010, pour représenter près de 8 millions de résidents en 2010 (Observatoire National de la Mer et du Littoral, 2014). La population des communes littorales pourrait encore augmenter de 1,4 million d'habitants et atteindre plus de 9 millions d'habitants en 2040 (Insee, 2010). Les densités de population et les évolutions en matière de construction et d'artificialisation des sols sont beaucoup plus importantes que sur le reste du territoire national, même si ces évolutions sont contrastées suivant les façades littorales et même si elles n'intègrent pas les très fortes variations de fréquentation de ces espaces durant l'année (résidents secondaires, séjours touristiques et de loisirs...). Depuis 2009, le bord de mer constitue le premier lieu de résidence que privilégieraient les français, sur des territoires où l'économie présente liée au tourisme est très dynamique (Observatoire National de la Mer et du Littoral, 2014). L'attractivité des zones côtières se traduit alors par une concentration et une diversité d'activités productives (dont certaines comme la pêche et l'agriculture ont tendance à diminuer du fait de pressions sur le foncier et

sur les ressources...), résidentielles, touristiques et de loisirs, de transports, de production d'énergie. La richesse et la diversité de ces espaces au plan écologique (zones humides, estuaires, récifs coralliens, mangroves...) côtoient ainsi les nombreuses activités humaines à terre et sur mer, induisant un grand nombre d'enjeux parfois concurrentiels et/ou conflictuels.

L'installation et la fréquentation progressives de l'Homme sur ces espaces, liées à des évolutions dans les représentations du littoral (d'un espace hostile et sauvage à un espace désirable et désiré (Kalaora, 2010)), en font aujourd'hui des « territoires à risques » (Meur-Férec et Morel, 2004) où s'observent des risques de catastrophes naturelles (inondations, mouvements de terrain, séisme) plus fréquents qu'ailleurs (CGDD, 2011) et d'autres risques plus spécifiques liés à la mobilité du trait de côte (érosion et submersions marines). Ces interfaces mobiles et dynamiques sont soumises aux influences météo-marines et aux dynamiques terrestres et fluviales en amont. Le littoral, qu'il s'agisse de falaises ou côtes rocheuses basses, de vasières ou de plages, évolue ainsi continuellement sous l'effet conjugué des processus marins (houle, marées, courants) et continentaux (pluie, gel, vent). Les aménagements et actions de l'Homme agissent également sur ces équilibres entre érosion, engraissement et stabilité des côtes : les aménagements portuaires, l'édification de barrages sur les cours d'eau ainsi que la construction d'ouvrages de défense contre la mer sont autant de modifications pour les courants, les flux sédimentaires, le niveau des eaux douces et salées...

Un quart du littoral métropolitain recule du fait de l'érosion marine, soit 1720 km de côtes (sableuses pour les deux tiers), environ 10 % sont en progression en gagnant des terres sur la mer, plus de 40 % du linéaire côtier sont stables à l'échelle de l'espérance de vie humaine et plus du quart (17,4 %) correspond à des zones fixées par l'Homme (ports, défense longitudinale...) (Commission Européenne, 2004)⁵. Plus de 250 000 personnes résident à moins de 500 m des côtes en érosion et plus de 200 000 personnes résident à moins d'un kilomètre de la côte, en zone basse potentiellement submersible (MEEM, 2017), représentant une surface de 7000 km² situées sous les niveaux marins de référence (niveaux extrêmes atteints statistiquement tous les cent ans). Avec un scénario d'élévation du niveau marin de 1 mètre, ce sont alors près de 10 000 km² qui se situent sous les niveaux marins de référence +1m (CETMEF, 2012), avec une part importante de surfaces agricoles (prairies et terres arables) et une population concernée d'environ 850 000 résidents et 570 000 logements. Des surcotes⁶ liées aux tempêtes peuvent également être à l'origine de niveaux d'eau plus importants, provoquant alors des submersions brutales telles que celle générée lors de la

⁵ Bien qu'aucune base de données ne soit pour l'heure disponible, la situation des départements d'outre-mer reflète également ces phénomènes de mobilité.

⁶ « On appelle surcote [...] un soulèvement de la surface de la mer qui est généralement dû à l'effet d'une dépression météorologique, celle-ci venant élever le niveau de la mer par rapport au niveau que prévoyait le calcul de la seule marée astronomique. » Source : <http://www.meteofrance.fr/publications/glossaire/153958-surcote> .

tempête Xynthia en février 2010, dont le bilan humain et matériel très lourd⁷ et les interprétations associées en feront peut-être (ce que nous chercherons à questionner) un « évènement » majeur (Bensa et Fassin, 2002) dans l'histoire des politiques des risques naturels en France.

Forts de cette attractivité et de ces vulnérabilités conjuguées, les littoraux constituent ainsi des zones d'observation privilégiées pour analyser les questions de l'adaptation aux changements climatiques et environnementaux. L'aménagement et la gestion du littoral en France représentent un domaine d'action publique tout à fait pertinent à étudier, tant par les enjeux spécifiques qu'il recouvre que par les politiques et les dispositifs qui lui sont dédiés depuis plus d'un demi-siècle. La multiplicité des acteurs, des enjeux et des règles ont entraîné une diversité d'expériences et de politiques visant à l'aménagement et la gestion durables des zones côtières, dont le concept de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) constitue depuis ces vingt dernières années l'un des principaux champs d'investigation à la fois scientifique et politique (Baron, 2017).

La question des effets du changement climatique se pose donc de plus en plus fortement à mesure que s'affirment les difficultés de s'y préparer ou de se prémunir des conséquences négatives pour les conditions de vie voire de survie de certaines populations. Comment l'implantation des aménagements, les activités productives (pêche, agriculture, conchyliculture), récréatives (tourisme, loisirs nautiques, baignade...) et les pratiques résidentielles sur la bande côtière seront-elles amenées à évoluer et/ou à s'adapter face aux conséquences du changement climatique ? Pour les gestionnaires, comment penser l'aménagement et la gestion des (risques) littoraux dans un tel contexte, et quelles trajectoires imaginer à la suite des aménagements et modes de développement réalisés jusqu'à présent ? Les réponses à ces questions posent de sérieux défis d'ordres scientifiques et techniques (quant aux projections climatiques, aux incertitudes, aux techniques d'adaptation...), réglementaires et juridiques (quant à l'effectivité et à la cohérence des documents de planification et d'orientations, des régimes de responsabilité et d'assurances, de procédures d'expropriation...), économiques et financiers (quant aux procédures d'indemnisation, aux coûts de maintenance et d'entretien d'ouvrages et d'infrastructures...), mais également sociopolitiques et institutionnels (en matière de valeurs, d'action collective, de gouvernance...).

Ces réponses seront par ailleurs sensiblement différentes selon les significations culturelles accordées au changement climatique et selon les configurations territoriales (Hulme, 2016 ; Adger *et al.*, 2009 ; Adger *et al.*, 2008 ; Adger, 2003). Ainsi, entre une façade maritime

⁷ La tempête Xynthia est une dépression météorologique majeure ayant entraîné des submersions importantes sur plusieurs pays européens entre le 26 février et le 1^{er} mars 2010, ayant causé la mort de 53 personnes en France et provoqué d'importants dégâts matériels, principalement en Charente-Maritime et en Vendée.

comme le littoral aquitain et un système insulaire comme la Martinique que nous avons sélectionnés comme terrains d'investigation, les singularités géographiques, historiques, culturelles, économiques et politiques jouent-elles vraisemblablement un rôle déterminant dans les capacités d'adaptation aux changements globaux. Ces territoires littoraux présentent cependant des caractéristiques communes à l'ensemble des littoraux français, telle la place prépondérante du tourisme comme moteur du développement économique⁸, ainsi que des cadres réglementaires et institutionnels globalement similaires. L'adaptation au changement climatique appelle alors une analyse de la mise à l'épreuve de ce problème global aux différentes configurations locales et régionales. C'est également dans de telles situations de crise ou d'incertitude que la sociologie peut étudier des logiques de structuration du social peu ou prou « invisibles » en situations ordinaires ou « routinisées » (Dobry, 2009).

2. Du problème global aux politiques territoriales : la mise en politique de l'adaptation au changement climatique

D'un point de vue sociologique, les questions relatives à l'adaptation au changement climatique sur les littoraux soulèvent de nombreuses pistes de recherche et dessinent une problématique générale sur les changements sociaux et politiques observés et/ou attendus face aux changements globaux et à leurs conséquences territoriales. Les causes et les effets du changement climatique sont en effet caractérisés par de nombreuses interdépendances entre des dynamiques socioéconomiques et biophysiques à différentes échelles de territoire (Driessen, Leroy et Vierssen, 2010), rejoignant ainsi le programme général d'une sociologie de l'environnement attentive aux relations des sociétés avec leur environnement (Dunlap et Catton, 1979 ; Barbier et al., 2012 ; Lidskog, Mol et Oosterveer, 2015). Le défi climatique interroge à ce titre le sens collectif, la volonté et les capacités des sociétés contemporaines à prendre en compte ce « méta-risque » (La Branche, 2011).

Plusieurs dimensions caractéristiques du changement climatique ouvrent à ce stade des pistes de questionnement. i) Les changements d'usages et de pratiques sociales à envisager face aux évolutions pressenties ou constatées, constituent une première dimension. ii) Pour un territoire ou un groupe social donné, la prise de décision en situation d'incertitude (Callon *et al.*, 2001 ; Chalas *et al.*, 2009) face au caractère global, rapide, et potentiellement irréversible mais incertain des phénomènes mis en avant par les sciences du climat, constitue un autre défi sur lequel les sciences sociales peuvent porter une attention spécifique. iii) Le caractère fondamentalement transversal du changement climatique (Bérard et Compagnon, 2014) soulève des problèmes d'organisation collective et de modes de gouvernance (Keskitalo,

⁸ Pour une estimation des effets économiques des variations climatiques sur le secteur du tourisme dans les Antilles françaises, voir Dupont (2014).

2010), quant aux modalités de concertation entre parties prenantes (Etat, collectivités, riverains, acteurs économiques...), à la légitimité de l'action publique en matière d'adaptation (Termeer *et al.*, 2011), et aux échelles spatiales et temporelles pertinentes pour l'action. iv) La place de l'Etat confronté à des référentiels et à des logiques d'action en pleine transformation se trouve questionnée. v) La dimension à la fois globale et transversale du changement climatique (Lidskog *et al.*, 2015) interroge l'avènement de « politiques du changement global » (Bérard, 2015). Ces caractéristiques plurielles du changement climatique ouvrent plusieurs pistes d'analyse parmi lesquelles nous avons sélectionnées les plus pertinentes pour la thèse. Nous écartons notamment ici la perspective d'étudier les négociations internationales et les dynamiques du « régime climatique » associé, largement explorées dans les recherches conduites sur le GIEC et sur les accords internationaux (protocole de Kyoto, marché carbone, Convention des Parties...) (Dahan, 2014 ; Aykut et Dahan, 2015).

Une deuxième voie de recherche, celle qui sera explorée dans la thèse, consiste à focaliser l'analyse sur les processus d'interprétation et d'implémentation de la question de l'adaptation au changement climatique, à différentes échelles spatiales et territoriales. En effet, si l'adaptation au changement climatique constitue désormais un mot d'ordre ou « programme normatif » porté au niveau international, en particulier au travers de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, il est également porté, relayé et diffusé à différents niveaux d'action publique et de gouvernement (Marquet et Salles, 2014). Le mot d'ordre de l'adaptation au changement climatique questionne donc également son appropriation et son opérationnalisation aux échelles nationale et infranationales. Une telle perspective invite à explorer la pluralité des processus et des formes de territorialisation de l'adaptation au changement climatique qui sont, par hypothèse, fortement dépendants des conditions sociales et des vulnérabilités des territoires concernés (Richard, 2013 ; Bertrand et Rocher, 2013 ; Bertrand et Richard, 2015, 2014).

3. Le changement climatique : un problème (in)gouvernable ?

Quels sont les acteurs et les dynamiques à l'œuvre dans l'appropriation et la structuration progressives de politiques et d'actions d'adaptation ? Dans quelle mesure l'adaptation au changement climatique en tant que « méta-norme » modifie-t-elle les façons de penser et d'agir sur le littoral ? Quelle force cognitive et normative cet énoncé démontre-t-il sur les territoires où s'expriment les vulnérabilités ? Telles sont les questions de départ de ce travail, tout en considérant que l'actualité de cette thématique de l'adaptation en fait un sujet d'étude particulièrement mouvant et « en train de se faire ». Trois dimensions problématiques permettent de circonscrire notre objet de recherche et de poser les bases de l'approche théorique mobilisée pour l'étudier.

i) Tout d'abord, la complexité du problème, son caractère flou et incertain, sa dimension transversale ou encore les horizons de temps très longs sur lesquels il nécessite de raisonner et d'agir, conduisent de nombreux auteurs (*e.g.* Levin *et al.*, 2012) à qualifier le changement climatique de « *wicked problem* » (Rittel et Webber, 1973), que l'on pourrait traduire par « problème pernicieux ». Dans le dernier rapport du GIEC de 2014 est indiqué que

« *l'adaptation côtière peut ainsi être caractérisée comme un "wicked problem", dans le sens où il n'y a souvent pas de consensus clair sur ce que le problème de l'adaptation recouvre et où des incertitudes et une ambiguïté demeurent sur la manière dont des progrès doivent être conduits* » (Wong *et al.*, 2014, p. 387, notre traduction). Thoenig et Duran (1996), dans leur article sur la gestion publique territoriale, ont qualifié ce type de problèmes comme des « *problèmes mal structurés* », dont les incertitudes concernent aussi bien les solutions que la formulation même des problèmes à résoudre. Ils posent ainsi de façon cruciale la question de leur gouvernabilité⁹, en particulier du fait d'une visibilité et d'une immédiateté limitées des conséquences du changement climatique (Giddens, 2009 ; Marquet, 2014). Il s'agira donc d'identifier, de caractériser et d'analyser les acteurs, les discours, les instruments et les processus qui visent à « rendre gouvernable » (Lascoumes, 1996) le problème de l'adaptation au changement climatique sur les territoires littoraux.

Est ici convoquée la sociologie de l'action publique, dont l'un des enjeux centraux consiste à « *identifier les mécanismes à travers lesquels un domaine d'action publique est rendu gouvernable, c'est-à-dire par qui, comment et dans quel but, des activités et des groupes font l'objet d'une mise en ordre à travers différentes opérations de régulation politique. A l'opposé, cela contribue également à s'interroger sur les limites du gouvernement, en lien avec la capacité d'autonomisation de certains groupes et intérêts sociaux.* » (Jacquot et Halpern, 2015). L'aménagement et la gestion du littoral en France sont un bon observatoire des relations de pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agira donc de voir en quoi l'adaptation au changement climatique sur les littoraux contribue aux mouvements de décentralisation-recentralisation, à l'émergence de nouveaux instruments de gouvernement, à de nouvelles configurations d'acteurs... c'est-à-dire de porter une attention particulière aux rapports entre *policy* et *politics* dans la fabrique des politiques d'adaptation.

ii) Une autre dimension problématique concerne les liens entre expertise et gouvernance de l'adaptation vis-à-vis des incertitudes liées au changement climatique (Boezeman, 2015). Autant que la quantité des connaissances nécessaires, c'est leur qualité et leur articulation pour accompagner l'action sur le changement climatique qui sont désormais en jeu (Kalaora et Vlassopoulos, 2013). Le développement de recherches transdisciplinaires et participatives prônées face aux enjeux posés par les changements globaux (Da Cunha et Vanderlinden,

⁹ « *Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée. [...] En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées. Une incertitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué : l'attention se porte sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité d'information. Elle exige, pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente.* » (Thoenig et Duran, 1996).

2014) accompagnent des formes d'action publique orientées vers/par des apprentissages sociaux et politiques. L'évaluation et la gestion des risques conduisent à des approches non plus seulement probabilistes mais aussi possibilistes (Clarke, 2008), permettant de construire des façons de penser et de se préparer à des effets plausibles du changement climatique. Dans cette logique de préparation (*preparedness*), la prévision se double d'exercices de projection et d'identification des possibles, que ce soit dans le domaine des sciences biophysiques ou dans celui des sciences sociales (Jeanpierre et Monnet, 2013).

Illustration d'une certaine convergence des savoirs, la construction collective de scénarios mobilise aussi bien les outils de la modélisation que des récits (*narratives*) pour « raconter le futur », participant de nouveaux arrangements entre experts et responsables politiques (Colonos, 2014). Par l'agrégation de « sciences de l'action publique » (Ihl, 2006), d'expertise scientifique et technique, de savoirs issus des sciences sociales, les promoteurs de l'adaptation au changement climatique revendiquent de plus en plus des connaissances « actionnables » (*actionable knowledge* et *usable science* (Kirchhoff, Lemos et Dessai, 2013 ; Tang et Dessai, 2012)), appuyées sur des mécanismes de coproduction de connaissances entre scientifiques et non-scientifiques. Les conditions mêmes de production, de diffusion, et de transfert de ce type de connaissances « complexes » sont à questionner par le recours à la sociologie (politique) des sciences et de l'expertise.

iii) Enfin, associée aux dimensions politiques et cognitives de l'adaptation des littoraux au changement climatique, nous focalisons l'analyse sur sa dimension discursive. Nombre de discours politiques, managériaux, ou encore associatifs valorisent de manière croissante le fait de devoir (et/ou pouvoir) s'adapter dans un monde en changement, en mouvement perpétuel et de plus en plus rapide. A l'instar de P.O. Garcia (2013), nous avançons que l'adaptation constitue désormais un « champ discursif » au sens de Foucault, défini comme « *un espace dans lequel circule toute une série d'objets, d'énoncés, de structures argumentatives, de modalités d'administration de la preuve qui font sens, un espace qui produit du « vrai » et le fait circuler en dehors de lui-même [...]* » (Garcia, 2013, p.107)¹⁰. Cette troisième dimension d'analyse doit donc permettre de tracer les contours et les formes prises par le champ discursif de l'adaptation au changement climatique en zones côtières, d'analyser de manière dynamique les acteurs et les organisations qui le portent et le traduisent, et d'en saisir les interprétations qui vont réussir à s'imposer comme légitimes pour fonder des politiques et des

¹⁰ Un rapport au Premier Ministre sur l'aménagement du territoire illustre cette volonté d'un récit « *destiné à engager la collectivité nationale dans un mouvement d'adaptation aux mutations de tous ordres, auxquelles elle est confrontée [...]* [et portant] *une compréhension du monde qui vient, une vision anticipatrice et prospective de notre pays [...]*. » (Lebreton, 2016, p.61). Dans ce même rapport, une note de bas de page indiquait par ailleurs que : « *L'aménagement du territoire dans le sens d'équipement est considéré comme obsolète, sauf pour deux types de territoires particuliers : d'une part, la montagne [...]* et, *d'autre part, le littoral qui s'appête à subir un grand déménagement en raison des risques liés au changement climatique alors que le récent phénomène d'afflux de population est encore à l'œuvre [...]* » (*ibid.*, p.60).

dispositifs « d'adaptation ». Les jeux d'arguments seront analysés à l'aide des approches pragmatiques et discursives des problèmes publics, tant vis-à-vis de la problématisation et de la publicisation (au sens de constitution des publics) de l'adaptation en zones côtières, que des processus de légitimation et d'institutionnalisation des idées et des solutions pour mettre en œuvre des options d'adaptation au changement climatique.

Pour résumer le questionnement, la thèse vise ainsi à comprendre la manière dont s'élabore l'action publique en matière d'adaptation au changement climatique sur les littoraux français, à travers l'analyse des dynamiques sociales, des logiques politiques et institutionnelles, de la circulation des connaissances et des discours autour des problèmes et des solutions d'adaptation en zones côtières. Dans une perspective sociologique pluraliste (Dubar, 2006), le cadre théorique mobilisé s'inscrit dans la sociologie de l'action publique et emprunte à la sociologie des sciences et de l'expertise, ainsi qu'à la sociologie pragmatique et discursive des politiques publiques. Le questionnement général peut être synthétisé comme suit : Comment se construit l'action publique en matière d'adaptation au changement climatique sur/pour/par les territoires littoraux ? En quoi l'adaptation au changement climatique, en tant que nouveau programme normatif, transforme-t-elle les modes de gouvernance des littoraux ? En retour, en quoi l'adaptation au changement climatique est-elle reconfigurée (appropriée, redéfinie, politisée) par les systèmes d'action territoriaux ?

Deux cas d'étude sont mobilisés pour répondre à ces questions : la côte aquitaine et le littoral martiniquais. Ces terrains présentent tous deux des traits spécifiques distinctifs liés à leur histoire sociale et politique, à leur géographie et à leur configuration physique. Mais ils présentent aussi des caractéristiques communes liées à l'attractivité et souvent à la densité démographique de certains secteurs littoraux, à des règles juridiques et administratives majoritairement similaires ainsi qu'à la place prépondérante du secteur touristique dans l'économie et le développement de ces territoires. Le littoral aquitain est l'un des plus sensibles et vulnérables à l'érosion marine au niveau européen (Commission européenne, 2004), alors que la Martinique et la plupart des territoires d'outre-mer sont considérés comme des territoires extrêmement vulnérables au changement climatique (ONERC, 2012). La thèse cherche donc à comparer les formes émergentes de l'adaptation littorale dans ces deux configurations régionales.

La thèse défendue est que face aux incertitudes - tant scientifiques que politiques et institutionnelles - liées au changement climatique, la mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières procède d'une gouvernance performative, c'est-à-dire d'un ensemble de dispositifs et d'énoncés qui visent à faire advenir des mesures d'adaptation en les mettant à l'épreuve du réel. Cette gouvernance performative s'incarne plus particulièrement dans deux formes d'instrumentation pour atteindre des objectifs à déterminer dans le cours de l'action : i) des formes d'expérimentations sociales et politiques qui engagent une participation des publics et des acteurs politiques, ii) des « stratégies d'action publique » qui, dépassant les traditionnelles actions « par plan » ou « par projet », visent une articulation des différents dispositifs et énoncés.

Pour illustrer et défendre cette thèse, la première partie vise à contextualiser, à problématiser, et à outiller la démarche de recherche au plan théorique et méthodologique. Le chapitre 1 présente une contextualisation socio-historique des politiques d'aménagement et de gestion des littoraux en France. Il retrace de manière chronologique les grands « *cycles d'action publique* » littorale, depuis le 18^{ème} siècle, afin d'en dégager les principaux référentiels, les représentations et significations dominantes selon les périodes, les principaux acteurs et instruments impliqués dans la gestion des littoraux et des risques littoraux. Une attention particulière est portée à la place et au rôle évolutif de l'Etat, afin de saisir les principales évolutions et formes de gouvernementalité dans lesquelles s'inscrit aujourd'hui la question de l'adaptation au changement climatique. La problématisation, les questions, les hypothèses de recherche ainsi que le cadre théorique de la thèse font l'objet du chapitre 2. La problématisation est structurée selon les deux notions de *circulation* et de *mise en politique* de l'adaptation au changement climatique. Les trois champs théoriques (sociologie pragmatique et discursive des problèmes publics, sociologie de l'action publique, sociologie des sciences et de l'expertise) sont ensuite présentés et discutés pour forger le cadre analytique. Le chapitre 3 expose les méthodes d'enquête mobilisées pour analyser nos cas d'étude (observation directe de réunions, entretiens semi-directifs, analyse documentaire), selon une approche interprétative et compréhensive.

La deuxième partie analyse la structuration, la circulation et la traduction du « récit » de l'adaptation au changement climatique en zones côtières selon différentes échelles et vis-à-vis des politiques existantes. Le chapitre 4 retrace, à partir du « régime climatique » au niveau international dans les années 1990, la *mise en récit* de l'adaptation et la *circulation* de la notion *via* différents acteurs et réseaux d'acteurs, aux fins de son appropriation et de sa légitimation pour constituer des dispositifs d'action tels les plans nationaux d'adaptation. L'institutionnalisation de l'adaptation des littoraux en France permet de souligner d'une part le rôle des apprentissages transnationaux (avec l'Angleterre en particulier), et d'autre part les évolutions dans la communauté épistémique et gestionnaire associée à la promotion de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Le chapitre 5 analyse les processus d'intégration de l'adaptation dans les politiques sectorielles existantes (*mainstreaming*) et les démarches de planification aux niveaux européen (stratégie européenne d'adaptation au changement climatique) et national (plan national d'adaptation 2011-2015) et montre que depuis ces démarches de planification, deux formes de gouvernementalité caractérisent la mise en politique de l'adaptation en zones côtières. D'une part, des dispositifs d'appels à projets, de labellisation, palmes et trophées sont complétés par des dispositifs d'*expérimentation* de mesures d'adaptation. D'autre part, des *stratégies d'action publique* (stratégies de gestion du trait de côte, stratégies de gestion des risques d'inondation et de submersion marine) viennent renouveler la gestion des risques littoraux (chapitre 6).

La troisième partie analyse trois dispositifs de la mise en politique de l'adaptation en zones côtières, correspondant aux principales dimensions mises en avant par le courant de la « *gouvernance adaptative* ». Le chapitre 7 analyse les conditions d'émergence et les modalités d'action de deux organisations publiques sur chaque territoire littoral étudié : le

Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain, et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique. Ces acteurs collectifs représentent des formes originales d'arrangement institutionnel pour faciliter les coopérations entre l'Etat, les collectivités et les acteurs des territoires en agissant aux frontières des secteurs et domaines d'action publique. Le chapitre 8 analyse l'appel à projets « expérimentation de la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux », lancé par le Ministère de l'Ecologie en 2012. L'*expérimentation* est analysée d'une part comme forme de mise en agenda et comme instrument de gouvernement, et d'autre part dans ses dynamiques et ses effets sur le terrain aquitain. Le chapitre 9 s'intéresse au principe de participation du public et d'intégration de savoirs locaux dans la gouvernance adaptative. Il montre comment les politiques de gestion des risques littoraux restent dominées par une approche positiviste ou experte, sous-tendue par un « modèle du déficit » qui considère les résidents-usagers comme déficitaires en connaissances et/ou peu rationnels face aux risques objectivés. Prenant appui sur les résultats d'une enquête par questionnaire menée à l'été 2013 auprès de résidents, de touristes et excursionnistes et de professionnels sur la commune de Lacanau, il est démontré que ce modèle du déficit n'est pas vérifié localement et qu'il souffre d'importants écueils au plan empirique. Le maintien continu des discours sur la « culture du risque » est enfin interrogé : est avancée l'idée que la « culture du risque » constitue désormais un véritable *énoncé d'action publique*, issu des théories de la modernité tardive ou réflexive de Giddens et abondamment repris pour appuyer des mécanismes de responsabilisation et de moralisation des individus.

PARTIE I. LES LITTORAUX A L'HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE APPROCHE SOCIO-HISTORIQUE ET POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

Le défi du changement climatique et de ses conséquences annoncées sur les zones littorales induit-il des formes d'action publique plus réflexives ? Telle est l'une des questions auxquelles la thèse propose d'apporter des éléments de réponse. Cette question de la réflexivité a donné lieu à d'importants travaux en sociologie, parmi lesquels ceux d'Ulrich Beck ont reçu un écho particulier suite à la parution de son ouvrage sur la *Société du risque* (Beck, 2001). Avec Anthony Giddens et Scott Lash, il a proposé une théorie de la « modernisation réflexive », dont la seconde modernité – ou modernité tardive – impliquerait pour les sociétés de se penser et d'agir sur elles-mêmes selon les incertitudes et les risques sociaux, sanitaires et environnementaux issus des conséquences de l'action humaine (Beck *et al.*, 1994). La multiplication et la globalisation des risques seraient ainsi devenues centrales pour les sociétés contemporaines, obligées qu'elles seraient à modifier la vision progressiste sur laquelle reposait depuis la fin du 18^{ème} siècle le développement économique et social des sociétés occidentales.

En contrepoint d'une telle lecture, Fressoz (2012) a montré à quel prix les dynamiques de progrès technique, durant le 19^{ème} siècle en France et en Angleterre, ont également fait l'objet de controverses, de conflits et de formes de régulation. Il entend par là réhabiliter une histoire politique du risque technologique en montrant que l'hypothèse d'une modernité tardive ou réflexive reste à démontrer (pour une histoire des sciences plus précise sur la question du climat et des variabilités climatiques, on se reportera à Locher et Fressoz (2012)). Un espace de débat, de portée assez générale, est ainsi ouvert sur le fait de savoir si les sociétés contemporaines seraient plus réflexives, quant à leurs modes d'organisation et de fonctionnement et à leurs effets environnementaux, que les sociétés plus anciennes¹¹.

¹¹ Voir notamment le compte-rendu de Yannick Barthe à propos de l'ouvrage de Jean-Baptiste Fressoz, *L'Apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Éditions du Seuil, 2012, ainsi que la réponse de l'auteur : <http://www.laviedesidees.fr/Aux-risques-du-passe.html>.

Afin d'apporter des éléments à ce débat sur la réflexivité environnementale des sociétés contemporaines, nous proposons tout d'abord une contextualisation socio-historique des politiques littorales en France (chapitre 1). Pour espérer y contribuer dans la limite de notre objet de recherche, nous proposons de focaliser l'attention sur la relation entretenue par l'Etat et ses différentes composantes (agences, établissements nationaux, services territoriaux...) avec les autres acteurs de la gestion des (risques) littoraux au cours du temps. Les politiques d'aménagement et de gestion des littoraux éclairent en effet avec force les principales évolutions de l'action publique en France depuis la fin du 19^{ème} siècle. Il s'agira ainsi de s'intéresser davantage aux formes de « réflexivité institutionnelle »¹², c'est-à-dire aux processus de changements à la fois cognitifs et pratiques des modes de gouvernement.

Le deuxième chapitre développe la problématisation générale et présente les champs théoriques mobilisés pour bâtir le cadre analytique de la thèse. Dans une perspective de sociologie de l'action publique, il s'agit d'analyser les conditions de circulation et de mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les littoraux, depuis l'échelle internationale jusqu'aux échelles infranationales des cas étudiés. Une approche pragmatique et discursive permet d'étudier les processus de problématisation, de publicisation et de « mise en récit » de l'adaptation en zones côtières. L'intégration de ce nouvel enjeu transversal dans les politiques existantes nécessite de porter l'attention sur les instruments d'action publique contemporains et les formes de gouvernementalité qu'ils sous-tendent entre l'Etat et les collectivités territoriales. Enfin, le rôle de l'expertise dans la mise en politique de l'adaptation côtière mobilise une sociologie politique des sciences et de l'expertise.

Le chapitre 3 détaille la méthodologie mise en œuvre pour répondre à la problématique. L'analyse processuelle et interprétative a mobilisé trois techniques d'enquête et de recueil de données : une observation directe de réunions à différentes échelles d'action publique, une analyse documentaire (études et rapports scientifiques et d'expertise, rapports parlementaires, documents cadres juridiques et normatifs...), ainsi que la réalisation d'entretiens semi-directifs avec des acteurs institutionnels pour la plupart. Le travail de comparaison est restitué selon ses objectifs, la construction des objets effectivement comparés et de ceux mis en perspective, le travail empirique différencié entre les deux terrains d'étude. Enfin, une lecture socio-historique plus fine de l'aménagement et de la gestion des littoraux aquitain et martiniquais permet de resituer ces cas d'étude et leurs trajectoires singulières dans une perspective de temps long, afin d'en tirer des éléments comparatifs (à la fois dans le temps et entre les terrains) et heuristiques pour la suite de l'analyse¹³.

¹² L'expression nous vient de Y. Rumpala (2010b), qu'il emprunte lui-même à Anthony Giddens dans son ouvrage *Les conséquences de la modernité* (1994).

¹³ Sur les liens épistémologiques entre socio-histoire et sociologie de l'action publique, et la portée heuristique d'une telle démarche, voir en particulier Dubois (2003).

CHAPITRE 1. LES LITTORAUX FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE ACTION PUBLIQUE PLUS REFLEXIVE ?

Le littoral constitue un objet de recherche et d'action dont il est difficile de saisir la matérialité, la symbolique, les délimitations et la définition même. Suivant les textes juridiques, les disciplines ou les professions, cette zone charnière entre la terre et la mer a donné lieu à de multiples interprétations et représentations sociales. « *Espace à géométrie variable dépendant des enjeux et de l'implication des acteurs* » (Saliou, 2011, p.307), le littoral serait ainsi une notion téléologique, dont le contenu varie selon la finalité qu'on lui assigne (Becet, 1987). Au croisement de ces différences d'approches et d'interprétation, ce chapitre vise à contextualiser, au plan socio-historique, les grands cadres cognitifs et normatifs ayant guidé l'action publique littorale en France depuis la fin du 19^{ème} siècle jusqu'à une période récente, en particulier jusqu'au Grenelle de la Mer (2009).

Plusieurs raisons justifient une telle démarche de contextualisation sociohistorique. Elle doit tout d'abord permettre d'appréhender les jeux d'acteurs et les règles qui se sont configurés à différents moments, et éventuellement sédimentés au cours du temps, pour en éclairer certaines des spécificités, en écho aux dynamiques spécifiques du littoral soulignées ou questionnées par d'autres disciplines (voir par exemple Meur-Férec (2006) en géographie, Charpentier (2009) en histoire). La question climatique est par ailleurs une question de temps long (2100 étant souvent l'horizon de référence pour les modélisations et les projections climatiques), impliquant de réinscrire et de mieux saisir l'objet de recherche dans une (des) trajectoire(s) suffisamment longue(s) d'action publique.

L'objectif n'est cependant pas de dresser une histoire récente des politiques de la mer et du littoral, dont quelques ouvrages de synthèse rendent compte (voir notamment Merckelbagh (2009))¹⁴. Il ne s'agit pas non plus de constituer un récit dominant des politiques littorales en France mais, dans une perspective de sociologie historique du politique, de retracer certaines logiques de construction des institutions attachées à la question littorale, ainsi que les rapports entretenus par des individus ou des groupes sociaux envers ces mêmes institutions en fonction des périodes (Buton et Mariot, 2009)¹⁵. Pour ce faire, deux types d'acteurs retiendront particulièrement notre attention : d'une part, des acteurs ou groupes d'acteurs qualifiés à ce stade de « médiateurs » (Muller, 2005), compte tenu de leur contribution à établir et/ou à

¹⁴ En particulier ne sont pas traitées en tant que telles les politiques maritimes, liées aux pollutions et à la sécurité en mer ou encore à la pêche.

¹⁵ En ce sens, il s'agit donc plutôt d'une *histoire sociale* des politiques littorales que d'une analyse socio-historique de l'action publique dédiée au littoral, sur cette distinction, voir P. Laborier (2003).

incarner et mettre en œuvre les principaux cadres cognitifs et normatifs (ou « référentiels »¹⁶) de l'action publique littorale. D'autre part, nous orienterons ce chapitre sur l'analyse des discours et pratiques de l'Etat, et des rationalités sous-jacentes¹⁷, ayant caractérisé les politiques littorales à différentes époques. Ce chapitre permettra ainsi de poser quelques jalons conceptuels qui seront discutés dans le chapitre 2 et mobilisés pour l'analyse.

Le caractère « stylisé » de certains faits historiques et le séquençage chronologique constituent les principales limites d'une telle rétrospective. En particulier, les éléments donnés sur la genèse et les transformations de certaines institutions (tel le Conservatoire du littoral, ou encore la loi Littoral) ne pourront faire ici l'objet de développements significatifs. Ces limites ne doivent pas pour autant conduire à une démarche généalogique non attentive aux effets de contingence des processus historiques ou à d'autres formes d'historicisation des processus étudiés (Corcuff, 2011). Au travers des choix opérés dans la sélection des faits et des principales dynamiques à l'œuvre, nous nous efforcerons alors d'historiciser, et ainsi de « dénaturiser », notre objet de recherche, essentiellement au regard des processus de construction et de mobilisation des référentiels et des « répertoires » de l'action publique¹⁸ sur et pour le littoral français.

1. Attrait littoral et défense contre la mer

Il convient tout d'abord d'appréhender ce qui constitue aujourd'hui encore un des éléments importants des dispositifs d'action publique et de gouvernement sur le littoral : le régime juridique propre au littoral depuis le 17^{ème} siècle, et les conditions d'accès et d'usage afférents. C'est en effet depuis une ordonnance royale de 1681, ou « ordonnance de la marine de Colbert », que « *sera réputé bord et rivage de mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* » (article 1^{er}, titre VII, livre IV de l'ordonnance d'août 1681). Domaine public de l'État, le domaine public maritime est alors inaliénable et imprescriptible, toute occupation ou construction y est interdite sauf autorisation associée. Plus généralement, « *on fait remonter à*

¹⁶ J'emploie ici le terme connu de Pierre Muller, en précisant qu'il me semble convenir pour les échelles de temps et d'action publique objets de la présente rétrospective (*i.e.* les grandes cadres nationaux sur des pas de temps d'une vingtaine ou trentaine d'années environ). En revanche, la mobilisation de ce concept selon une approche trop « cognitiviste » - qui ferait des idées les variables autonomes et indépendantes de l'analyse - pour étudier et expliquer les modalités de l'action publique locale trouve de sérieuses limites sur lesquelles nous reviendrons en chapitre 2. Sur ces limites, voir (Desage et Godard, 2005). Pierre Muller a cependant cherché à clarifier ce point en ce qui le concerne, en particulier dans son dernier ouvrage (Muller, 2015).

¹⁷ C'est-à-dire des formes de gouvernementalité, selon l'expression de Michel Foucault, pour caractériser ces formes d'exercice spécifique de pouvoir et de gouvernement des sujets et des populations (Lascombes, 2004).

¹⁸ Sur l'intérêt de la notion de répertoire pour saisir l'action publique dans son historicité, voir Laborier (2003), en particulier pp. 442-447.

l'ordonnance sur la marine de Colbert en 1681 la constitution des moyens qui ont permis à la France d'assurer une souveraineté sur les mers, défendre les abords de ses côtes, et de proche en proche de se constituer en puissance maritime civile et militaire, en venant à créer des structures spécialisées pour traiter toutes les questions relatives à la population des "gens de mer" » (Bonnot, 1995). Plusieurs auteurs soulignent alors une vision négative et repoussante du littoral ayant eu cours au 18^{ème} siècle, où les marais et les zones humides littorales représentaient un « territoire du vide » (Corbin, 2010) (Kalaora, 2011).

Dans sa thèse consacrée aux sociétés des côtes nord de la Bretagne au 18^{ème} siècle, Charpentier (2009) montre toutefois que l'appropriation de ce littoral est effective mais plurielle selon les espaces, les groupes sociaux ou encore les individus¹⁹. S'y observent notamment des usages et des métiers spécifiques liés aux espaces littoraux, en particulier des formes de pluriactivité, résultant « *d'une adaptation aux deux horizons [terrestre et maritime]* » (p.749). Des historiens du climat soulignent en effet la précaution dont ont fait preuve, jusqu'aux années 1900, les communautés littorales « *à ne pas occuper des territoires réputés malsains ou exposés aux aléas* » (Garnier, 2010, p.33), ou encore les « *formes d'adaptation que développent les communautés entre les temps médiévaux et la première moitié du XXe siècle, avant que n'intervienne la fameuse « rupture » mémorielle et technique postérieure à la seconde guerre mondiale* » (Garnier, 2010, p.26). Cette vision d'un « territoire du vide » aurait alors été essentiellement nourrie par « ceux qui ne fréquentent pas la mer », et en particulier le pouvoir royal pour asseoir son autorité, notamment en ces temps de rivalité avec le royaume d'Angleterre. Charpentier (2009) montre à ce titre que, « *en dépit des réticences et des résistances locales, le pouvoir royal s'impose peu à peu au cours du XVIIIe siècle auprès des populations du littoral par l'intermédiaire de ses représentants officiels, durablement établis, ou plus ponctuellement [...]* » (p.15)²⁰.

Un des principaux discours politiques de Victor Hugo, siégeant à la Chambre des Pairs, est particulièrement illustratif en ce qu'il participe des convictions scientifiques du 19^{ème} siècle et d'une vision protectrice du littoral, afin de « *maintenir, consolider et améliorer au double point de vue militaire et commercial la configuration du littoral de la France* ». Le littoral y est conçu comme un élément périphérique au territoire national, une frontière dans la géographie de la France, en proie aux forces d'une Nature qu'il serait possible de maîtriser, ainsi qu'aux forces militaires voisines :

¹⁹ « *En dépit des contraintes induites par sa position de frontière, notamment l'exposition aux incursions de l'ennemi, l'Anglais, le littoral est approprié par ses habitants et pleinement intégré à leur environnement familial : il fait l'objet d'usages et de pratiques spécifiques, y compris de loisirs.* » (p.757).

²⁰ « *Le littoral est donc approprié à l'échelle de l'individu, de la paroisse, et du seigneur. L'irruption d'un nouvel acteur, le pouvoir royal, à partir de la fin du XVIIe siècle, bouleverse profondément cet état de fait : l'enjeu est important car il s'agit d'imposer l'autorité royale sur ce qui est longtemps resté un finistère, dans une logique de conquête des frontières maritimes du royaume. Pour ce faire, l'État se dote d'un arsenal législatif dont le symbole demeure l'Ordonnance de la Marine [...]* » (Charpentier, 2009, p.750).

« Eh bien, messieurs les pairs, cette frontière, elle existe, c'est votre littoral ; cet ennemi, il existe, c'est l'océan. (Mouvement.) [...] Chaque fois que cette question du littoral, du littoral de la France en particulier, se présente à l'esprit, voici ce qu'elle offre de grave et d'inquiétant : la dégradation de nos dunes et de nos falaises, la ruine des populations riveraines, l'encombrement de nos ports, l'ensablement des embouchures de nos fleuves, la création des barres et des traverses, qui rendent la navigation si difficile, la fréquence des sinistres, la diminution de la marine militaire et de la marine marchande enfin, messieurs, notre côte de France, nue et désarmée, en présence de la côte d'Angleterre, armée, gardée et formidable ! (Emotion) ». (Discours de Victor Hugo à la chambre des pairs, 29 juillet 1846)

Face à ces menaces, il promeut à la fois des solutions techniques mais également des réponses politiques à leur mesure :

« Vous pouvez arrêter la dégradation de vos côtes. Le choc de la vague est le danger, le brise-lame serait le remède. [...] je ne peux que provoquer, je ne peux que désirer un travail sérieux sur la matière, une grande impulsion de l'état. [...] Secondons ces grandes vues ; peuple, chambres, législateurs, savants, penseurs, gouvernants, ayons sans cesse présente à l'esprit cette haute et patriotique idée, fortifier, fortifier dans tous les sens du mot, le littoral de la France, le fortifier contre l'Angleterre, le fortifier contre l'Océan ! » (Ibid., pp.148-149).

Illustrant la volonté d'alors de rationalisation du monde, et qui continuera de marquer jusqu'à nos jours les politiques environnementales et littorales en France, ce discours symbolise également l'importance d'un nouveau champ de responsabilité attribué à l'Etat dès la fin du 18^{ème} siècle : protéger les populations et lutter contre les menaces afférentes pour garantir la « sureté publique » (Lascoumes, 2012). La loi du 16 septembre 1807 relative « au dessèchement des marais, aux travaux de navigation, aux routes, aux ponts, aux rues, places et quais dans les villes, aux digues et aux travaux de salubrité dans les communes » assurait cependant un rôle secondaire à l'Etat, stipulant notamment que « *lorsqu'il s'agit de construire des digues à la mer, [...] la nécessité en sera constatée par le gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leurs intérêts aux travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait juste et utile d'accorder des secours sur les fonds publics* ». A titre d'exemple, des essais puis une généralisation de travaux visant à fixer les cordons dunaires en Aquitaine ont été entrepris durant tout le 19^{ème} siècle, afin de protéger les villages et les hameaux de l'ensablement le long de cette longue frange côtière. Ces opérations, d'abord proposées et mises en œuvre par des propriétaires locaux, puis testées par l'administration en s'appuyant sur des groupements de particuliers, ont suscité des mouvements réguliers de contestation de la part de populations locales et notamment des bergers, dont les pratiques agro-pastorales de libre circulation des troupeaux pouvaient être

remises en cause par ces opérations d'intervention (Alban, 2004)²¹. Suite à quelques échecs et parallèlement à l'amélioration des techniques de fixation, ces travaux ont été repris sous l'égide de Nicolas Brémontier, ingénieur des Ponts et Chaussées, poursuivis ensuite par l'administration des Ponts et Chaussées, puis finalisés par les Eaux et Forêts dans les années 1870²².

L'Etat a donc progressivement procédé ou contribué au financement de nombreux travaux de défense et de gestion du trait de côte jusqu'au début du 20^{ème} siècle, les collectivités (communes, départements) prenant une part de plus en plus importante dans ces mesures de protection après 1850. Deboudt (2010) indique en effet que jusqu'aux années 1990, « *des principes de gestion des risques naturels littoraux se sont imposés sous l'influence des grands corps de l'État, ingénieurs des Ponts et Chaussées et ingénieurs des Travaux Publics de l'État [par lesquels prévalait] la recherche d'une maîtrise des aléas par la construction d'ouvrages de défense côtière* » (p.6). Les politiques de « défense contre la mer » ont ainsi été marquées par la vision protectionniste et technique des grands corps de l'Etat selon laquelle il était possible de maîtriser les aléas littoraux. Il convient ici de souligner les résistances locales auxquelles ont pu faire face ces actions de protection ; comme le souligne Miossec (1995) : « *Déjà, la question de fond n'est pas seulement dans la nature de l'érosion mais bien dans la capacité à financer des ouvrages coûteux et que critiquent déjà les usagers.* » (p.156).

Longtemps affublés de maux ou de malédictions liés aux naufrages et aux catastrophes, les territoires littoraux ont progressivement bénéficié d'autres images propagées par des artistes et écrivains français ainsi que des voyageurs anglais, opérant alors « *un retournement du regard pour que le rivage cesse d'être considéré comme maléfique et devienne l'objet de tous nos désirs.* » (Kalaora, 2010). Les discours, les images et les récits médiatisés à partir de la fin du 19^{ème} siècle par des écrivains, poètes, voyageurs et intellectuels ont contribué à faire émerger un intérêt et de nouvelles représentations collectives du littoral, fondées sur une esthétisation de ces sites « naturels » et participant à l'avènement du « désir de rivage » analysé par Alain Corbin²³. Les bains de mer, liés à l'essor des pratiques hygiénistes et au développement du thermalisme, symbolisent ce nouvel attrait du littoral pour l'aristocratie française et anglaise. A l'initiative d'élites, on assiste alors au développement de stations balnéaires sur les côtes du Nord de la France ainsi que sur la Côte d'Azur. Les établissements de bains, les hôtels et casinos sont les structures majeures de ces nouvelles stations de villégiature qui s'observent progressivement sur chaque façade maritime, comme à Royan,

²¹ Pour une vue plus générale sur les conflits et controverses en matière d'assainissement, de mise en valeur et d'aménagement forestier des Landes de Gascogne, on se reportera à l'ouvrage de Jean Cailluyer (1983), *Regards sur l'histoire sociale des Landes*, éditions Eché, Toulouse.

²² Des conflits de pouvoir entre ces deux corps de l'Etat étaient à l'œuvre pour diriger ces programmes d'aménagement et de protection des dunes.

²³ Pour une analyse du cas méditerranéen, voir l'ouvrage de Jean-Didier Urbain (2014), *Au soleil : naissance de la Méditerranée estivale*.

Arcachon ou Biarritz sur la côte atlantique, le Touquet, Cannes, etc. Après la Première Guerre mondiale, « [les stations] ont su s'adapter à la disparition de l'aristocratie et des rentiers, s'ouvrir à la grande bourgeoisie, puis aux classes moyennes et attirer une nouvelle clientèle étrangère sans se départir de leurs ambitions. » (Merckelbagh, 2009, p.20).

Un premier « cycle » d'action publique²⁴, allant de la fin du 19^{ème} siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, fait donc suite à d'importants changements quant aux représentations dominantes du littoral jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle. Durant cette période, l'Etat n'exerce que peu d'influence sur les aménagements urbains, tout en cherchant progressivement à asseoir son autorité sur les frontières maritimes du pays et, corrélativement, en participant de manière effective à la gestion et à la protection des côtes à travers les corps techniques des ingénieurs. La fin des années 1930, marquée par la crise de 1929 au plan mondial ainsi que des changements dans les politiques et pratiques sociales liées aux premiers congés payés, au développement des loisirs, amorce des évolutions dont les effets se feront plus concrètement sentir après la seconde guerre mondiale²⁵.

2. L'Etat et le Plan : de l'aménagement au ménagement du territoire

i. Aménagement et boom balnéaire dans l'après-guerre

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses initiatives issues d'associations et d'organisations caritatives, sportives ou culturelles, s'appuyant sur les stations anciennes créées au 19^{ème} siècle et dans la première moitié du 20^{ème} siècle, ont contribué au développement d'un tourisme social grâce à une multiplication de l'offre en matière d'hébergement et de lieux d'accueil (campings, villages vacances, maisons familiales...) ainsi que de pratiques de loisirs. Alors que les interventions étatiques étaient restées essentiellement limitées à la défense des côtes jusqu'au début du 20^{ème} siècle, la mise en mouvement d'un nouveau référentiel « modernisateur » s'observe particulièrement durant la période des

²⁴ La notion de « cycle » est empruntée à Pierre Muller (2015) et reprise plus bas dans ce chapitre.

²⁵ Dans sa thèse consacrée à l'histoire du littoral et des plages urbaines de Los Angeles en Californie, Elsa Devienne analyse la création et la montée en puissance d'associations de protection (et d'aménagement) des plages à la fin des années 1920. Elle étudie notamment les registres discursifs de ces associations, combinant souvent discours « conservationnistes » (la plage comme ressource) et discours « préservationnistes » (la plage comme espace naturel, au sens de la nature sauvage ou *wilderness*) ; voir par exemple Devienne (2014). Elle restitue également les principales opérations d'aménagement et d'infrastructures au regard des problèmes d'érosion engendrés, et les solutions mises en œuvre, d'abord de manière chaotique et en réponse à des situations d'urgence, puis de plus en plus programmées et planifiées, à l'image des rechargements en sable à la suite de la construction du port de Santa Monica, au nord de Los Angeles ; voir Devienne (2016).

« Trente Glorieuses »²⁶. L'Etat jouera alors un rôle de premier plan en matière de planification et d'aménagement du territoire, et du littoral en particulier. Le Commissariat au Plan, véritable chef de file et orchestrateur de ce référentiel keynésien, intervient alors auprès de l'ensemble des ministères et délégations compétentes en matière d'aménagement et de développement économique, industriel et social. S'observe, dans cette « aventure intellectuelle » qu'a constituée la planification, des rapprochements étroits entre les planificateurs et les scientifiques (l'exemple du Service de Conservation de la Nature est donné au chapitre 3), incluant des chercheurs en sciences sociales, pour une grande part hébergés à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes²⁷. La DATAR (alors « Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale ») est créée en 1963 et placée à un haut niveau d'autorité pour impulser, coordonner et transcender les politiques sectorielles. Le rapport de présentation du décret créant la DATAR est évocateur de ces transformations :

« Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers les objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles : tâche interministérielle qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre. » (Décret n° 63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions de son délégué, Journal officiel du 15 février 1963).

C'est dans ce contexte que se sont constituées, sous l'égide de la DATAR, des Missions interministérielles d'aménagement pour les côtes du Languedoc-Roussillon (MIALR en 1963) et de l'Aquitaine (MIACA en 1967), dans l'objectif d'accroître les capacités d'accueil et d'hébergement résidentiel et touristique. Ces missions étaient dotées de moyens financiers (ainsi que de ressources politiques par l'intermédiaire des hauts fonctionnaires) très importantes pour élaborer et mettre en œuvre de grands projets d'infrastructures et d'accueil, comme à Lacanau-Océan²⁸, Capbreton ou plus tard au pays basque concernant la côte Aquitaine. A travers des équipes réduites, un budget conséquent et une coordination des

²⁶ Voir (Pessis, Topçu et Bonneuil, 2013) pour une historiographie riche et singulière de cette période, au travers d'études de cas en histoire environnementale, en histoire sociale ainsi qu'en histoire des sciences et des techniques.

²⁷ Pour un retour très instructif sur les liens tissés entre ces milieux à partir des années 1950, voir Amiot (1986), en particulier chapitre 3 (pp.47-97). Ce texte inviterait d'ailleurs à poursuivre l'analyse, en évitant tout anachronisme au vu de l'évolution de la discipline sociologique aussi bien que des politiques et des pratiques en matière de planification et d'aménagement du territoire.

²⁸ L'exemple de Lacanau, en ce qu'il constitue un des principaux cas d'étude aquitains de ce travail, est donné dans le chapitre 3.

différents services, « *l'Etat interventionniste agit avec efficacité. En Languedoc-Roussillon, il impose son autorité, en Aquitaine, il favorise le dialogue.* » (Merckelbagh, 2009). De premières « luttes environnementales » sont relevées dès les premières opérations, où des critiques s'élèvent en faveur de la préservation d'espaces naturels et/ou contre un mode technocratique de prise de décision, en particulier contre les grands projets d'aménagement en Aquitaine (une description des actions menées dans le cadre de la MIACA est donnée au chapitre 3). Mais en dépit de la verticalité et de la bureaucratie d'un système centralisé ainsi que des contestations dont ces projets pouvaient faire l'objet, la cooptation d'élus locaux et les arrangements entre l'Etat et les collectivités par l'intermédiaire de notables, suivant un modèle de « régulation croisée » (Thoening et Duran, 1996), ont permis de mener à bien la plupart des grands projets d'aménagement. Suivant des contraintes, des temporalités et des styles différents, ces opérations ont par la suite (mais tel en était aussi l'objectif) encouragé les initiatives et grands projets privés de construction de résidences secondaires, ainsi que des spéculations foncières importantes, suivant un rythme soutenu jusque dans les années 2000.

ii. Entre urbanisation et conservation : une action publique plus composite

A partir des années 1970, de nouvelles dimensions à la fois sociales, environnementales et esthétiques sont prises en compte dans les réflexions d'aménagement et de gestion du littoral. A la suite des travaux de Raphaël Billé (Billé, 2004), il importe de reconnaître un élargissement des approches sur la gestion du littoral autour de l'approche systémique (qui donnera lieu aux travaux sur la gestion intégrée des zones côtières, *cf. infra*), développée dans les années d'après-guerre aux Etats-Unis, et ayant progressivement cherché à prendre en compte de manière conjointe les dimensions écologiques, sociales et économiques de la gestion des littoraux. Les dimensions paysagères, esthétiques et patrimoniales du littoral renouvellent également les représentations sociales des usagers et des autorités vis-à-vis de cet espace (Kalaora, 2010). Ces évolutions dans la manière d'appréhender les problèmes à résoudre, les nouveaux acteurs et les règles à prendre en compte (comme les directives européennes en matière de qualité sanitaire ou environnementale), ont également été concomitantes d'une réflexion renouvelée dans les années 1960 et 1970 quant aux modes de fonctionnement des administrations et des réformes à engager, ce que Bezes (2009) a appelé « *le souci de soi de l'Etat* ». La figure d'Edgard Pisani peut ici être relevée en tant que médiateur²⁹ ayant contribué à réformer des politiques sectorielles (en particulier à la tête du Ministère de l'Equipement qu'il suggéra et qui fût créé en 1966) et à moderniser les

²⁹ (Muller, 2005) le mentionne parmi les figures de médiateurs autant « praticiens » qu'« experts » ayant contribué à produire de nouveaux cadres d'interprétation et de nouveaux principes de gestion.

administrations centrales³⁰. Au niveau de la DATAR en particulier, des notions comme la solidarité, l'équilibre ou l'équité élargissent progressivement le champ technique de l'organisation spatiale³¹. Elle initie par exemple des schémas régionaux d'aménagement du littoral pour les façades allant de la Gironde à la Seine, dispositifs incitatifs dont la mise en œuvre procède d'une concertation avec les organisations professionnels, les élus et les associations, dans une approche dite intégrée.

Les années 1970 donnent ainsi à voir l'émergence et le développement d'une action publique plus composite, autant dans les enjeux qu'elle cherche à traiter, dans les acteurs « partie prenante » que dans les modes de régulation face aux évolutions d'un littoral qui s'en trouve de plus en plus différencié selon les façades maritimes. L'environnement devient un domaine d'action publique en voie d'institutionnalisation, à travers la création d'un ministère dédié en 1971, des cadres juridiques et réglementaires, ainsi que des acteurs spécialisés (Lascoumes, 2012)³². La création de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) en 1978 par Antoine Rufenacht, alors député de Seine-Maritime, ancien conseiller technique au cabinet d'Olivier Guichard (premier délégué de la DATAR entre 1963 et 1968) et ancien secrétaire d'Etat, symbolise à ce titre l'entrée de nouveaux acteurs collectifs – comme les associations d'élus – dans les négociations avec le niveau central.

Dans ce contexte, deux rapports majeurs, datés de 1973, illustrent cette ouverture conceptuelle et amorcent une réflexion plus générale sur l'aménagement du littoral en France³³. D'une part, le sociologue Henri Raymond rédige à l'intention de la DATAR un rapport sur *Les significations culturelles du littoral français*. Il y évoque en particulier les singularités culturelles du littoral, promeut la notion de paysage à prendre en compte dans les réflexions d'aménagement, questionne les choix d'urbanisme et d'habitat au regard de l'accès et de la vue sur mer, en rapport avec l'arrière-pays. D'autre part, le rapport établi par Michel Piquard, chargé de mission à la DATAR et dirigeant un groupe d'études sur les évolutions du littoral français³⁴, propose un diagnostic et différentes préconisations visant à maintenir des équilibres entre activités humaines d'une part et entre activités et espaces naturels d'autre part. Reprenant des propositions d'Henri Raymond ainsi que certains principes d'actions mis en œuvre en Languedoc et surtout en Aquitaine, il préconise en particulier « *l'aménagement*

³⁰ Sur ce point, et en particulier sur le rôle qu'a joué le corps des Ponts et Chaussées dans ces nouvelles approches de l'aménagement urbain, nous renvoyons à Thoenig (1987), notamment pp. 97 à 132.

³¹ Pour un bilan des actions et des évolutions de la DATAR depuis ses origines, voir (Bodiguel, 2006).

³² Le premier Sommet de la Terre se tient en 1972 à Stockholm.

³³ La suite de ce paragraphe s'appuie largement sur l'avant-propos de Bernard Kalaora dans son ouvrage sur le Conservatoire du littoral (Kalaora, 2010). Voir aussi, pour plus de détails quant aux représentations et aux cadres d'expériences du littoral lors de cette période, (Kalaora, 2011).

³⁴ Piquard M., 1973. *Le littoral français : perspectives pour l'aménagement*, Paris, La Documentation française.

en profondeur » vis-à-vis de l'arrière-pays, de même qu'un outil pour « *conserver l'aspect et [...] l'accès* » au littoral : le Conservatoire du littoral sera ainsi créé en 1975³⁵.

Etablissement public administratif, sa principale mission consiste alors à « *compléter la protection réglementaire du littoral par l'intervention foncière, en menant, après avis des Conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* » (loi du 10 juillet 1975). Le Conservatoire du littoral s'inscrit ainsi dans le mouvement d'urbanisation de l'époque et est chargé de limiter la construction sur des espaces littoraux (marais, polders, parcelles agricoles...) par la maîtrise foncière, sans que ce mouvement d'urbanisation ne soit remis en cause à un niveau plus global. Il s'agit donc au départ d'un outil d'aménagement foncier et de modernisation de l'Etat aménageur, suivant une logique patrimoniale d'acquisition et de conservation des sites non urbanisés et des activités associées, tout en assurant l'accès à ces sites et l'encadrement de leur fréquentation. Sans décrire ici les principes et l'évolution des modes d'actions de cet organisme (voir Kalaora, 2010), ceux-ci ont été pensés selon une forme d'intervention déconcentrée : dans une logique d'acquisition amiable la plupart du temps, rendue possible par des jeux complexes entre échelles d'action et entre acteurs du territoire, le Conservatoire a su développer une approche pragmatique pour mener à bien son action foncière et patrimoniale (*ibid.*, voir également (Legrain, 2000 ; Gérard, 2009))³⁶.

En matière de « défense contre la mer », une certaine reconnaissance des limites et des conséquences des ouvrages (épis, digues et enrochements) sur l'évolution du trait de côte s'observe. Dans cette période où commence à poindre une perte de confiance dans la capacité de l'Etat à protéger ses citoyens (Borraz, 2008), plusieurs voies de contestations se font entendre, provenant soit de l'Etat lui-même (au travers du Conservatoire du littoral), d'universitaires (écologues et/ou géomorphologues, dont certains étaient membres de conseils scientifiques comme celui du Conservatoire du littoral), et d'associations de protection de l'environnement (Miossec, 1995). La loi sur la protection de la nature de 1976, ainsi que deux textes concernant la protection et l'aménagement du littoral, certes peu coercitifs (une instruction de 1976 et une directive de 1979, dite « directive d'Ornano »), illustrent une remise en question croissante de pratiques jusque-là négociées et décidées dans « *les cercles intimes de la protection côtière* » (*ibid.*). Ces réflexions et ces textes créeront de nouvelles possibilités d'intervention et élargiront progressivement les cadres d'interaction, au travers

³⁵ Le Conservatoire du littoral fût notamment inspiré par le *National Trust* anglais, à la différence près que ce dernier, fondé en 1895, est une organisation privée.

³⁶ Fin 2015, plus de 166 000 hectares en métropole et en outre-mer avaient été rachetés par le Conservatoire.

des études d'impact puis des enquêtes publiques à partir de 1983³⁷, de même qu'ils alimenteront les travaux préparatoires à la « loi Littoral ».

3. Loi littoral et gestion des risques côtiers : à la recherche d'équilibres entre aménagement, protection et mise en valeur du littoral

Le développement et la multiplication d'usages résidentiels, touristiques et de loisirs, de même que la transformation d'activités productives (en particulier l'agriculture) et la montée en puissance de nouveaux secteurs d'activités liées au tourisme et aux services, ont ainsi transformé le littoral en l'espace de quelques décennies et de manière différenciée selon les façades. Le tourisme est devenu le principal secteur d'activités sur le littoral, dont le poids économique a été multiplié par 2,5 entre 1979 et 1990 (Merckelbagh, 2009). L'augmentation des infrastructures bâties, des sources de pollutions, une concurrence de plus en plus accrue pour l'espace foncier ainsi que des évolutions dans les structures sociales des communes littorales font partie intégrante de ces transformations. Ces évolutions ont progressivement participé (et ont aussi été analysées à la lumière) de nouveaux contextes et référentiels d'action. La montée en puissance du développement durable d'une part, l'évolution du contexte économique et politique aux plans national et international (déclin de la « pleine croissance », émergence de l'échelon européen, alternances politiques...), ont conduit à une progressive mais néanmoins importante recomposition du rôle et de place de l'Etat, dont l'efficacité dans la gestion des affaires publiques (par la décentralisation, la contractualisation, la rationalisation notamment) constitue un fil conducteur dont nous analysons ci-dessous quelques dimensions.

i. La « loi Littoral » : un instrument d'action publique conflictuel

Des réflexions issues à la fois des services internes de l'Etat, des critiques politiques d'habitants et d'associations sur certains projets d'aménagement côtier ainsi que des évolutions en marche suite aux premières lois de décentralisation de 1982 et 1983 (conférant aux collectivités un rôle dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement³⁸) ont en effet initié une nouvelle étape dans l'élaboration de la politique littorale française. Suite à la création d'un Ministère de la Mer et de travaux préparatoires

³⁷ Pour une analyse des usages et des effets de ces procédures réglementaires sur les projets d'aménagement en zone littorale, voir Choblet (2005).

³⁸ « Les communes, les départements et les régions [...] concourent avec l'État à l'aménagement du territoire, au développement économique [...] ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie » (article 1er de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

menés dès 1982 sous sa direction, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », fût adoptée en décembre 1985 et promulguée le 3 janvier 1986. Son article 1 stipule que : « *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ». A l'image d'autres instruments d'action publique en matière d'environnement, Lascoumes (1995) a montré qu'elle participe des « politiques procédurales » créant des cadres d'interaction pour l'ajustement, aux niveaux local et territorial, d'intérêts sociaux contradictoires : plus que le contenu des objectifs à atteindre (« politique substantielle »), la loi avance des éléments de procédure et d'arbitrage, en rééquilibrant la prise en compte de l'environnement littoral avec les autres entités juridiques en présence (tourisme, économie, etc.)³⁹.

A travers un triple objectif de protection, d'aménagement et de mise en valeur, la loi littoral ne relève donc pas d'une « politique » en tant que telle mais vise à introduire dans les politiques sectorielles deux principaux axes de « doctrine spécifique »⁴⁰ : la maîtrise de l'urbanisation d'une part, l'accessibilité du rivage d'autre part (Becet, 1987). Pour ce faire, le législateur a introduit des principes de compatibilité, d'équilibre entre usages, activités et types d'espaces naturels, au travers de notions telles que les « espaces proches du rivage » où doit être recherchée une « extension limitée de l'urbanisation », les « sites ou espaces remarquables » au sein desquels prime la protection, des « coupures d'urbanisation » pour l'accès et les paysages... Les conditions de constructions et les activités dans ces différents zonages sont définies au travers de négociations entre l'Etat et les collectivités, via des outils de planification et d'urbanisme⁴¹. En matière de planification notamment, les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), faisant suite aux schémas d'aménagement du littoral cités ci-dessus et aux schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (préconisés par le rapport

³⁹ Outre les interprétations générales sur la présence ou la portée d'une politique publique en tant que telle, ou encore l'invocation de modèles d'action (aléatoire – modèle du *garbage can* (Cohen, March et Olsen, 1972), ou purement stratégique), c'est donc la compréhension des processus dynamiques de négociation et d'ajustements entre acteurs qui permet de saisir les arrangements et situations de gestion auxquelles ils peuvent donner lieu. L'analyse de l'aménagement d'un site littoral en Aquitaine selon une perspective pragmatique donnait un exemple illustratif des apports d'une telle lecture (Lafaye, 1994).

⁴⁰ En ce sens, « parler d'une « politique », c'est rendre compte a posteriori de l'ensemble des conciliations réalisées » (Lascoumes, 1995, p. 417).

⁴¹ La « lutte contre l'érosion » figurait alors parmi les objets pour lesquels une coordination des actions de l'Etat et des collectivités (ou de leurs groupements) était stipulée. Lors d'un colloque sur le littoral face au changement climatique, un témoignage de Guy Lengagne, considéré comme l'un des « pères fondateurs » de la loi Littoral, nous enseignait que cet objet n'était pas dans le projet de loi initial mais a été ajouté dans les dernières lectures par rapport aux règles de non construction dans la « bande des 100 mètres », un des deux rapporteurs de la loi ayant considéré que le périmètre de cette bande pouvait évoluer du fait de l'érosion marine. Ainsi, une disposition a été ajoutée pour porter la bande à plus de 100 mètres « lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient » (Article L146-4 du Code de l'Urbanisme).

Piquard mais sans valeur juridique d'opposabilité), ont été institués par la loi de décentralisation de 1983 et confirmés par la loi Littoral, bien que peu suivis d'effets⁴².

Une très large majorité d'acteurs reconnaît ce texte, voté à l'époque à l'unanimité au Parlement, comme « précurseur », « exemplaire » pour la protection du littoral. De même cette loi bénéficie d'un soutien fort des Français(es) à en croire les différents sondages d'opinion (elle serait plébiscitée par 91% des personnes sondées pour l'enquête du Magazine Sud-Ouest, Juin 2014). Parallèlement, de nombreux débats et contentieux autour de cette loi (imprécision des termes, vides juridiques, difficultés d'application...) ont eu lieu, certains sont toujours d'actualité (en particulier la place des élus locaux pour assurer une meilleure « territorialisation » de la loi, selon le rapport des parlementaires Herviaux et Bizet, 2014) et, pour quelques-uns encore, renouvelés par certaines mesures d'adaptation à l'élévation du niveau marin. Les débats et controverses associés à ce texte-phare, en lien avec la question de l'adaptation au changement climatique, seront alors étudiés plus précisément à l'aune de notre enquête.

La parution, en décembre 2015, d'une instruction ministérielle visant à préciser certaines dispositions particulières de la loi relatives au Code de l'urbanisme, illustre la longévité de ces difficultés d'interprétation et d'application⁴³. Trente ans après son adoption, cet instrument d'action publique fait ainsi l'objet de nombreuses appropriations et résistances, au centre de conflits entre services de l'Etat, élus, promoteurs immobiliers et associations⁴⁴. La fédération France Nature Environnement indiquait ainsi, à l'occasion des trente ans de la loi :

« Suite à la COP21 et aux engagements des Etats sur la nécessaire adaptation aux changements climatiques, une nouvelle pédagogie de la loi s'impose pour la conforter de façon pragmatique dans ses fondements et la faire évoluer au regard des changements actuels : augmentation de la bande de protection du littoral du fait de son érosion croissante et des risques de submersion marine... La Loi « Littoral » doit être un rempart de lutte contre l'étalement urbain et un vecteur important de protection de la population. [...] Face aux changements climatiques auxquels sont soumis nos littoraux, l'Etat doit être le garant de la stricte application de la loi « Littoral ». 30 ans après, commençons enfin à bien l'appliquer ! » » (France Nature Environnement, 2016).

⁴² "L'un des freins principaux [à la création de SMVM] semble venir des collectivités locales qui rechignent à mettre en œuvre un document de conception étatique. Le reproche est, en effet, souvent fait à l'Etat de vouloir reprendre les compétences accordées aux communes par la loi de décentralisation de 1983" (Prieur, 1999, cité dans Choblet (2005), p. 94).

⁴³ Les dates anniversaires de la loi Littoral sont l'occasion de bilans et de recommandations symbolisant les différents points de vue ; pour des points de vue associatifs, voir par exemple Martinez C (2006). *1986-2006 : 20 ans de loi Littoral. Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*. Comité français de l'UICN, Paris, France ; également le communiqué de France Nature Environnement (2016) à l'occasion des 30 ans de la loi littoral.

⁴⁴ Pour un exemple : « La loi littoral : trente ans et pas toutes ses dents », *Le Canard Enchaîné*, 20 avril 2016.

Parmi les nombreux commentaires sur l'application et la mise en œuvre de la loi Littoral, ceux relatifs au rôle et aux pratiques de l'Etat dans le domaine de l'aménagement et de la protection du littoral à la fin des années 1980 divergent selon les observateurs et les périodes d'observation. Un an après la loi littoral, certains auteurs observent que « *la coordination des actions est en passe de devenir la règle* » mais que l'absence de moyens financiers pour les collectivités reste le principal défaut du nouveau dispositif (Becet, 1987). Une instruction de 1991 sur « la protection et l'aménagement du littoral » traduit ensuite, pour ce même auteur, « *une volonté politique non équivoque* » de la part du gouvernement de reprendre d'une main « ferme » la planification et la gestion du littoral, au point d'affirmer que « *la décentralisation de l'urbanisme sur le littoral n'est plus que de pure façade, la recentralisation, peut-être imposée par les faits, étant manifeste même si non expressément annoncée* » (Becet, 1992). D'autres y voient un signe de l'affirmation progressive d'une politique globale du littoral, notamment dû au fait que « *les contacts sont plus fréquents entre le milieu scientifique et les ingénieurs et techniciens, les colloques se multiplient et s'ouvrent aux élus comme aux associations* » (Miossec, 1995). D'autres enfin associent cette période à une « vacance du pouvoir » : « *L'Etat ne sait plus où il est ; il octroie par principe et retient par culture des parcelles du pouvoir* » (Merckelbagh, 2009).

On ne saurait recenser le nombre de commentaires et les documents officiels permettant ce type d'analyses. Ils traduisent, de manière plus générale, le caractère composite, morcelé et hétérogène des actions et de l'Etat lui-même (entre ministères et directions ministérielles, entre administration centrale et services déconcentrés), souligné notamment depuis les travaux de Crozier et Friedberg (2014 [1977]). Ces discours symbolisent alors une accentuation des dynamiques de différenciation et de déplacement de l'autorité de l'Etat dans cette période, de manière volontaire ou non, face à la complexification des situations et des problèmes à gérer (Thoenig et Duran, 1996)⁴⁵. Les principes et modalités de gestion des risques côtiers offrent d'autres illustrations abordées ci-dessous.

ii. Vers une complémentarité des principes de gestion des risques littoraux

En matière de prévention et de sécurité civile associées aux risques naturels majeurs, la « loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles » de 1982, fondée sur un principe de solidarité nationale par l'intermédiaire d'un régime assurantiel obligatoire (régime dit « CatNat ») représente un texte de référence dans la formalisation de nouveaux principes

⁴⁵ L'exemple des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), instituées en 1995 puis transformées en Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) et dont la portée prescriptive a été supprimée dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, est symptomatique des tensions internes et des difficultés propres à l'Etat à se positionner dans un jeu plus ouvert et transparent. L'exemple d'un projet avorté de DTADD en Aquitaine a été étudié par Boutefeu (2011).

d'action, pour les risques naturels en général et les risques littoraux en particulier (Drobenko, 2015). Des Plans d'Exposition aux Risques naturels prévisibles, valant servitude d'utilité publique, visaient à déterminer sur le territoire national les zones exposées et les techniques de prévention associées. Le bilan d'application de ces mesures d'encadrement des constructions en zones à risques était cependant quasi nul au milieu des années 1990. C'est la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier ») qui constitue l'élément fort du droit relatif aux risques naturels et en particulier d'une politique préventive dont l'Etat reste l'acteur majeur⁴⁶. Cette loi donne une place centrale aux « enjeux » situés dans les zones à risques, et ainsi à la notion de vulnérabilité dont l'importance a cru dans les milieux académiques depuis les années 1970 (Revet, 2011)⁴⁷. Les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) constituent alors l'outil central en matière d'information préventive et de régulation de l'occupation et de l'usage des territoires soumis à des risques⁴⁸. Dans la pratique, les efforts de production et de légitimation de ces instruments se sont longtemps centrés sur les aléas et sur leur représentation sous forme de cartes (Tricot, 2008). C'est en effet à partir du milieu des années 1990 que les savoirs cartographiques sont pleinement mobilisés par les services de l'Etat pour pouvoir « dire le risque » afin de le gouverner, selon des modalités de négociation avec les acteurs locaux dépendant des capacités techniques et financières des collectivités ainsi que des relations préexistantes avec les services locaux de l'Etat (Le Bourhis, 2007).

Sur le littoral, l'instruction de 1991 citée *supra* posait également que : « *le phénomène de recul de nos côtes est aujourd'hui quasi général et devrait s'accroître dans les années à venir. Aussi, pour éviter des interventions délicates et très onéreuses, vous vous assurerez que la maîtrise de l'urbanisation est effective dans les secteurs exposés à l'érosion marine, [...] et, le cas échéant, vous délimitez des périmètres de risque pour interdire les constructions ou obtenir leur recul.* » (Lettre-circulaire du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral). Cette option du recul des constructions en dehors des secteurs exposés, qui ne sera réellement publicisée qu'au moment des travaux du Grenelle de la Mer en 2009, traduit l'émergence d'un principe de précaution visant à limiter « *les effets pervers de toute intervention sur le trait de côte* ».

⁴⁶ Cette loi a introduit dans le droit français le fameux « principe de précaution », entendu en ces termes : « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles* » (article 1^{er}). Nous reviendrons sur ses déclinaisons actuelles tenant compte des effets du changement climatique sur les littoraux.

⁴⁷ L'ouvrage dirigé par Theys et Fabiani, intitulé *La société vulnérable* (Fabiani et Theys, 1987) en constitue une référence s'agissant des travaux français, mais n'aura pas d'effet très structurant au plan sociopolitique : ce sont davantage les géographes français, avec les travaux précurseurs de Robert d'Ercole, qui reprennent dans les années 1990 cette approche de la vulnérabilité pour fonder une approche sociale des risques « naturels » ou environnementaux (Becerra, 2012).

⁴⁸ Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds Barnier ») est un élément important du dispositif, sur lequel nous reviendrons au regard des revendications actuelles dont il fait l'objet.

Cette vision d'un recul généralisé de la ligne de rivage est essentiellement due aux observations et aux travaux menés en différents endroits du globe par des chercheurs⁴⁹, à l'image du géographe et géomorphologue Roland Paskoff, dont la carrière et les travaux de recherche aussi bien que de vulgarisation, surtout à partir de 1985 en France, ont largement inspiré et contribué à de nouvelles manières de penser l'aménagement des littoraux. Ayant contribué à établir une « théorie de la pénurie sédimentaire » sur la plupart des côtes au niveau mondial, il s'est en effet attaché à défendre cette théorie et à en discuter les enseignements pour l'aménagement et la gestion du littoral, dans une perspective de recherche internationale, interdisciplinaire et engagée (Duvat *et al.*, 2010). Cet engagement s'est notamment traduit par une critique et une mise en débat de la vision techniciste des ingénieurs d'Etat⁵⁰. Il a donné lieu à des recommandations à la croisée de la recherche et des pratiques de gestion, en particulier au travers de l'ouvrage intitulé *Les littoraux, impacts des aménagements sur leur évolution* (Paskoff, 2010 [1985]), ayant contribué à forger une « nouvelle philosophie des rivages » (Duvat *et al.*, pp.140 et 333-337).

Ce recul progressif du trait de côte, conjugué à une avancée des constructions au plus près du rivage, ont participé, des années 1970 aux années 1990 essentiellement, à la production de « territoires à risques » (Meur-Férec et Morel, 2004).

⁴⁹ « Dans les années 1970 et 1980, l'Union Internationale de Géographie a procédé à un inventaire des données disponibles afin de réaliser un état des lieux global du phénomène de recul du trait de côte [...] dans le monde (Bird, 1987). Cette étude a révélé que l'érosion du littoral était un phénomène global, affectant naturellement des falaises de roche tendre, mais aussi un certain nombre de deltas et de marais côtiers et les plages sableuses. » (Planton *et al.*, 2015, p.43).

⁵⁰ Roland Paskoff a créé en 1994 la branche française de l'EUCC, réseau européen des littoraux, où il a instauré la pratique des ateliers terrain, réunissant chercheurs, ingénieurs, gestionnaires et associations autour de visites de terrain pour dialoguer sur les problèmes afférents et les solutions d'aménagement et de gestion possibles. Il a également été membre du conseil scientifique du Conservatoire du littoral à partir de 1994.

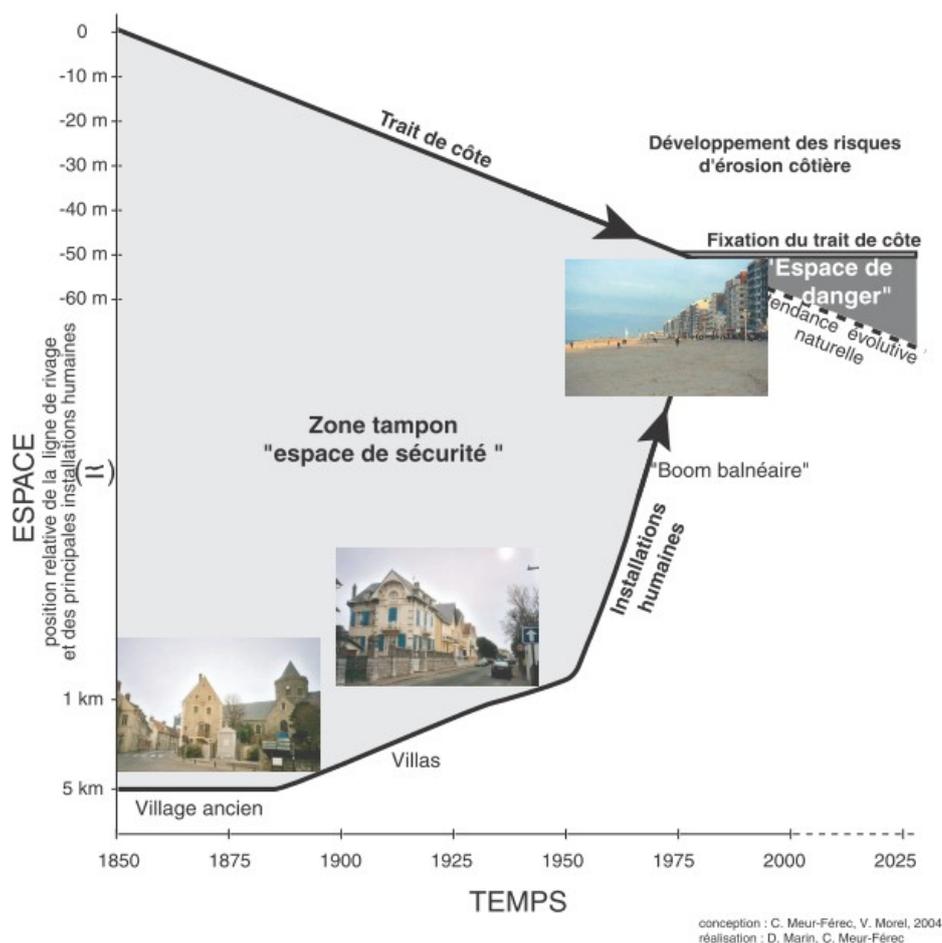


Figure 1: L'émergence des risques côtiers (source : Meur-Férec et Morel, 2004)

Face à l'accroissement des situations à risque et parallèlement aux dispositifs de prévention décrits ci-dessus, les montants alloués pour les actions de défense et de protection côtière des zones habitées s'accroissent mais les conditions de financement et d'intervention de l'Etat sont progressivement modifiées dans un but d'optimiser la dépense publique (Meur-Férec et Morel, 2004). Une circulaire de 2002 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles rappelle ainsi que, malgré l'augmentation de la participation financière de celui-ci suite aux tempêtes de 1999 et aux nouveaux contrats de plan Etat-Région, ces financements restent ciblés sur les lieux habités et doivent privilégier : une « logique globale » permettant d'agir avant tout sur la prévention, la recherche d'une maîtrise d'ouvrage pérenne pour l'entretien et le suivi des ouvrages, ainsi que des opérations respectueuses du milieu (Ministère de l'aménagement, du territoire et de l'environnement et Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 2002).

Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques sur l'évaluation des politiques maritimes et littorales est particulièrement illustratif de ce référentiel de l'efficacité publique qui motive les orientations de l'Etat depuis les années 1980. Son annexe « littoral » donne ainsi à voir les éléments de positionnement eu égard à la rationalisation des

dépenses et des actions de l'Etat en matière de gestion du trait de côte. Les projections du GIEC sur l'élévation du niveau marin conduisaient à poser dans ce rapport que :

« [...] cette élévation, même limitée, est susceptible d'affecter sensiblement certaines portions du littoral et il convient d'en tenir compte dans les projets d'aménagement des rivages marins. Ceci justifie d'autant plus que l'État se fixe des règles de conduite en la matière, car selon toute évidence, les sollicitations en matière de lutte contre l'érosion marine vont aller croissant. [...] En la matière, l'intérêt général appelle que la prise en compte des intérêts locaux sur un endroit du trait de côte n'ait pas de répercussions imprévues sur l'évolution du rivage ailleurs, entraînant ainsi une cascade de dépenses publiques. » (Marini, 1998).

A la maîtrise de l'aléa (principe de protection) sont donc venues s'ajouter explicitement la limitation des dangers, des dommages et des coûts associés (principe de prévention) ainsi que la gestion des conséquences des catastrophes naturelles (principe de correction ou de réparation). C'est donc de l'articulation entre différents principes (protection, prévention, réparation, précaution), issus eux-mêmes des contextes et des « cadrages » dominants à un moment donné quant aux processus physiques et socioéconomiques (en termes de risque, de vulnérabilité, de rationalisation de la dépense publique...), que dépendent les mesures dites d'évaluation et de gestion des risques littoraux. Parallèlement, on assiste à un élargissement progressif des acteurs en charge de la prévention et de la gestion des risques, à qui l'Etat transfère une partie des responsabilités (Becerra et Peltier, 2011 ; Borraz, 2008). Nous étudierons ainsi dans quelle mesure la problématique du changement climatique renouvelle les arbitrages entre ces principes, à la faveur des représentations, des négociations et des compromis entre acteurs impliqués dans l'évaluation et la gestion des risques littoraux.

4. Gestion intégrée des zones côtières : l'institutionnalisation de l'action collective

Depuis les années 1990, les sommets et accords internationaux, de même que les directives européennes, ont également joué un rôle croissant si ce n'est majeur dans l'évolution des cadres et référentiels des politiques littorales. Parmi ceux-ci, la consécration du développement durable au niveau international et sa traduction à différentes échelles sous le concept de « Gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) ont progressivement dominé les discours scientifiques et politiques relatifs à la gestion du littoral. Avant de s'intéresser aux principes fondamentaux de cette approche et à sa réception à différentes échelles d'action publique et de gouvernement, il convient de rappeler à quel point se sont transformées voire « recomposées » les représentations collectives du littoral à partir des années 1980. Sans s'y attarder, notons que le littoral, loin du regard fonctionnel porté pendant les « Trente Glorieuses », est progressivement devenu, dans une France à dominante urbaine, un espace collectif et public, lieu d'épanouissement du corps et de l'esprit via une diversité de pratiques et de modes de vie (Péron, 1994), lui conférant de nouvelles symboliques à mesure des changements dans les modes de vie, de fréquentation et de loisirs. Les significations sociales

et les subjectivités à l'égard du littoral, parallèlement à la montée des mouvements écologistes, ont participé d'un renouvellement ou d'un renforcement des attentes en faveur de la qualité paysagère et environnementale de ces espaces. La montée en puissance du développement durable est donc aussi concomitante de ces nouvelles catégories normatives de plus en plus partagées par les groupes sociaux qui fréquentent ou se représentent le littoral à travers la publicité qui lui est faite.

Dans les paragraphes qui vont suivre, les acteurs et les processus ayant participé de la production, la diffusion et la légitimation du discours sur la GIZC nous intéresseront particulièrement, pour deux raisons : d'une part, de nombreux travaux (notamment ceux du GIEC) mettent en avant une proximité des approches en termes de gestion intégrée du littoral et d'adaptation au changement climatique pour les zones côtières. D'autre part, l'adaptation constitue, à l'image de la GIZC dans les années 1990, un nouvel énoncé global, porté et légitimé par de nombreux acteurs et institutions face aux effets du changement climatique. Les processus de construction, de diffusion et de légitimation de l'adaptation au changement climatique sont précisément étudiés dans le chapitre 4. L'analyse des principaux acteurs et processus dans la mise en politique de la GIZC peut donc donner des pistes et quelques clés d'interprétation pour comprendre les processus de gouvernance de l'adaptation côtière sur nos terrains d'étude.

Dès les années 1970, des actes fondateurs tels que le *Coastal Zone Management Act* aux Etats-Unis en 1972, ou ceux issus d'instances et d'organisations supranationales (résolution du Conseil de l'Europe relative à la protection des zones côtières en 1973, recommandation de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques en 1976), traduisent les ambitions de coordination entre les politiques sectorielles par une approche dite « intégrée ». Une étude de la Commission européenne sur « l'aménagement intégré du littoral dans la Communauté européenne » en 1978 insiste par exemple, outre la nécessité d'une politique communautaire du littoral et des principes qui la régissent, sur sept thèmes d'actions à investiguer pour la mise en œuvre de ces principes : la connaissance, l'information, la planification, la réglementation, la coordination, le financement et le contrôle (Commission Européenne, 1978). S'agissant de la coordination notamment, des préconisations sont faites aussi bien pour le niveau national (par exemple la mise en place d'Assises nationales du littoral), régional (autorité et commission d'arbitrage des conflits) et européen (dispositifs de coopération ou encore d'étalement des vacances pour répartir dans le temps les flux touristiques et pressions associées sur les zones côtières) (*ibid.*, pp. 27-28).

Pendant une vingtaine d'années, une « communauté épistémique-gestionnaire, entendue comme un réseau transnational de chercheurs, d'experts, d'acteurs politiques partageant un savoir commun, tourné vers l'amélioration de l'action publique » opère ainsi un « travail d'institutionnalisation « sous-terrain » [...] : tous ces spécialistes, en entretenant ce discours,

le produisent, le diffusent et le légitiment » (Ségolini, 2011). C'est à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 que la reconnaissance et la légitimité politique de cette approche est observée (Cicin-Sain et Knecht, 1998) : la référence à la GIZC apparaît explicitement dans le chapitre 17 de l'Agenda 21 comme un horizon vers lequel tendre et pour lequel chaque Etat a une responsabilité en la matière⁵¹. La mise en politique de l'approche GIZC repose ainsi sur la production et la légitimation d'un discours scientifique et politique symbolisant et participant à la fois de la reconnaissance sociale du développement durable⁵².

L'une des définitions de la GIZC la plus couramment reprise (en France notamment) est la suivante : *« processus dynamique qui réunit gouvernement et société, science et décideur, intérêts publics et privés en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection et de développement des systèmes et ressources côtières. Ce processus vise à maximiser les choix à long terme privilégiant les ressources et leur usage raisonné et raisonnable. La gestion intégrée des zones côtières apparaît ainsi comme l'instrument privilégié du développement durable de cet "éco-socio-système" complexe, en réconciliant développement et équilibre biologique des ressources sur le long terme, et en liant définitivement les questions environnementales et sociales »* (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Les principes du développement durable sont bien au fondement de cette définition : recherche de conciliation entre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, des groupes d'acteurs, dans une perspective de long terme pour assurer aux générations futures les ressources tirées des zones côtières. Cette approche met également l'accent sur des situations de coopération et d'arrangements institutionnels entre acteurs hétérogènes (Kalaora et Charles, 2000). Ces réflexions reflètent ainsi des évolutions plus générales des modes de gouvernement depuis les années 1990, basés moins sur des règles « dures » et hiérarchiques que sur la participation et la coordination (Hénocque et Kalaora, 2013). Elles rejoignent ainsi pleinement les discours et de nouvelles pratiques de négociation pour l'action collective et publique, subsumés par la notion de gouvernance (Pasquier, Simoulin et Weisbein, 2013). Gouvernance et développement durable sont ainsi les deux concepts sous-jacents qui expliquent le succès, au moins dans les discours, de la gestion intégrée des zones côtières depuis plus d'une vingtaine d'années depuis le niveau international jusqu'aux échelons infranationaux.

Cependant la question reste posée de savoir s'il s'agit *« seulement d'une réponse fonctionnelle à des dysfonctionnements des politiques classiques ou [si] au contraire [elle conduit à] un renouvellement du politique et de la « gouvernementalité » »* (Hénocque et Kalaora, 2013). Ce discours scientifique et politique a en effet emporté l'adhésion d'un

⁵¹ C'est également au cours de ce Sommet qu'a été lancée la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). Nous verrons à ce sujet que le groupe « gestion des zones côtières » du GIEC avait adopté la GIZC comme une référence centrale dans ses travaux dès 1990.

⁵² Cette reconnaissance rompant aussi avec l'écologisme critique dominant des années 1970 (Ségolini, 2011).

nombre toujours plus grand d'acteurs et a acquis « la force de l'évidence », questionnant aussi par là son caractère faiblement discuté ou critiqué (Billé, 2004, 2006 ; Ségalini, 2011). L'une des premières critiques que l'on peut relever de cette approche ou de certaines de ses interprétations met l'accent sur l'épistémologie dominante rattachée à un individualisme méthodologique qui ne tiendrait pas suffisamment compte des structures et relations de pouvoir dans les processus d'action collective (Kalaora et Charles, 2000). Les principes d'intégration, de coordination et de gouvernance au cœur de l'approche sont également critiqués par leur absence de hiérarchisation qui, dans la pratique, peuvent conduire à des formes d'inégalité et d'iniquité dans les actions réalisées (Cooper et McKenna, 2008). Enfin peuvent également être évoqués les « coûts d'intégration » des formes d'action publique associées, ainsi qu'un « risque procédural » à vouloir intégrer sans modifier les logiques sectorielles (Billé, 2004, 2006), conduisant à définir aussi, en creux, la GIZC comme une réponse nécessaire mais non suffisante à une crise des organisations et des institutions (liée notamment à la sectorisation et à la division croissantes du travail) pour répondre aux défis du développement durable (Rocle *et al.*, 2011).

La gestion intégrée du littoral constitue ainsi depuis les années 1990 un véritable énoncé normatif, repris par diverses instances internationales, nationales et infranationales, ayant donné lieu à de multiples travaux, définitions, échanges d'idées, guides méthodologiques et de « bonnes pratiques » (e.g. UNESCO (1997) ; Denis et Hénocque (2001)), réseaux d'experts et de praticiens, ce que Raphaël Billé a appelé une « configuration gilienne », comprise comme un « *univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrains qui vivent en quelque sorte de la GIL [gestion intégrée du littoral], et mobilisent ou gèrent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables* » (Billé, 2009a). Il montre que ce mouvement est conduit principalement au niveau international par trois sphères en interrelation : une sphère académique (principalement dans le monde anglo-saxon où quelques laboratoires côtiers des Etats-Unis ont été particulièrement influents, à l'image du *Coastal Resources Center* de l'Université de Rhode Island), une sphère institutionnelle (organisations internationales de développement et/ou d'environnement), une sphère associative (peu nombreuse mais importante dans la production et la diffusion de ce référentiel). Cet auteur observe à ce titre que la France est longtemps restée rétive ou à l'écart de cette configuration internationale, du fait de la faible implication des chercheurs dans ces réseaux, mais aussi de l'absence, jusqu'au début des années 2000, de politique générale s'en revendiquant explicitement⁵³.

Parmi les éléments ayant participé de la structuration progressive d'une telle configuration en France, on peut noter la création, en 1998, du programme de recherche LITEAU au sein du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Jusqu'en 2012, environ 70 projets de

⁵³ D'aucuns reconnaissent cependant, s'agissant du cas de la France, que le rapport Piquard de 1973 a établi les bases d'une telle vision intégrée de la problématique littorale (Miossec, 1999) ; (Meur-Férec, 2006).

recherche ont été financés dans le but de produire des connaissances ainsi que des outils et méthodes d'aide à la décision pour une gestion durable des littoraux⁵⁴. Des chercheurs, experts et fonctionnaires impliqués dans ce programme ont ainsi contribué à établir des liens et des lieux de médiation avec des élus⁵⁵, des associations et des gestionnaires du littoral dans une posture de recherche finalisée de type *problem solving* (Baron, 2017). Le schéma ci-dessous donne une illustration non exhaustive de réseaux, programmes et projets se revendiquant de la GIZC en Europe et en France.

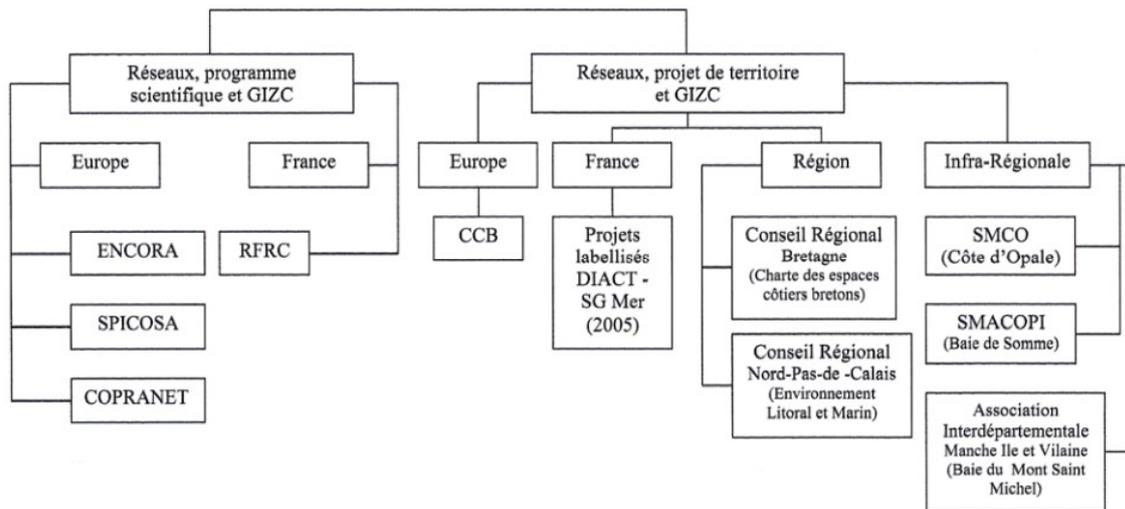


Figure 2: Réseaux, programmes et projets de GIZC en Europe et en France (Source : Morel et al. (2008))

Au niveau européen, les principales traductions concrètes en matière de GIZC ont été initiées, dans le cadre d'une approche qualifiée par certains de « pragmatique » (Le Morvan, 2010), par un « programme de démonstration » de 35 projets d'aménagement intégré des zones côtières à l'échelle européenne entre 1996 et 1999⁵⁶. Des enseignements tirés de ce programme ainsi que les demandes du Conseil de l'Europe ont donné lieu à la « Stratégie européenne pour un aménagement intégré des zones côtières » de 2000, appuyée ensuite par

⁵⁴ <http://www1.liteau.net/index.php> .

⁵⁵ Comme l'illustrent par exemple les actes des journées d'études de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL) depuis une dizaine d'années ; voir notamment « *De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier* », Actes des Journées d'Etudes de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), 2006.

⁵⁶ Trois sites français en faisaient alors partis : la Côte d'Opale (via son syndicat mixte), la rade de Brest (Communauté Urbaine de Brest) et le Bassin d'Arcachon (Conseil Général de Gironde).

une Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe⁵⁷.

S'agissant des appropriations et traductions nationales et locales de la GIZC en France, plusieurs voix parlementaires appelaient, dans les années 1990 que Merckelbagh (2009) dénomme « la période des faux pas », à de nouvelles ambitions et orientations nationales, au travers d'une politique globale et cohérente du littoral, affirmant la nécessité d'une « volonté politique forte » et d'une « vision stratégique » de l'Etat (Marini, 1998) ; (Bonnot, 1995). A partir des années 2000, cette dimension stratégique de la GIZC apparaît sous différentes formes, comme en atteste également la recommandation européenne de 2002, elle-même très en phase avec « l'approche programme » dominante de la gestion intégrée des zones côtières, sous l'influence des Etats-Unis et des grands bailleurs internationaux (Billé, 2004, 2009). Les discours et pratiques en matière de GIZC en France peuvent ainsi être analysés à l'aune de la figure d'un « Etat animateur » (Donzelot et Estebe, 1994) dans les processus de construction et de mise en œuvre des politiques du littoral. Un changement de posture s'observe, s'inscrivant plus largement dans l'évolution des formes et des principes de l'action publique depuis les années 1980 avec l'approfondissement de la décentralisation.

La contractualisation comme base de partenariats pour la légitimation et l'institutionnalisation de l'action collective en est l'une des formes privilégiées (Gaudin, 2007). Les contrats de plan Etat-Région sont en effet les principaux dispositifs de négociation et de formalisation de ces partenariats, révélant par-là de nouvelles pratiques de définition et de légitimation de l'intérêt général à l'échelle territoriale (Le Bourhis et Lascoumes, 1998). Ainsi, l'engagement des collectivités territoriales est-il recherché au travers d'initiatives parlementaires et gouvernementales *via* ces démarches procédurales : « [...] *l'offre de contractualisation que vous propose l'Etat est apte à relever les enjeux du littoral et à valoriser les atouts spécifiques à cet espace. Dans ces conditions, il est particulièrement important que vous releviez ce défi du développement durable de notre espace côtier et de nos villes maritimes. Faites émerger des projets de territoires et des projets de gestion de vos espaces naturels !* » (Discours de Dominique Voynet, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, en ouverture des 19èmes journées d'étude de l'Association Nationale des Elus du Littoral, 8 octobre 1998).

En 2004, en sus de deux rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale qui plaident pour une meilleure application de la loi Littoral via son assouplissement (Meur-Férec, 2006), c'est un troisième rapport, celui de la DATAR, qui semble avoir eu le plus de portée, mettant en avant l'objectif de développer des démarches partenariales (État, collectivités locales, monde

⁵⁷ On notera à ce stade qu'aucune directive européenne relative à la GIZC n'a été adoptée ou n'est en projet, mais que deux directives recourent ces préoccupations : la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (2008), ainsi que la Directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (2014).

socioéconomique, milieu associatif...) au niveau local le plus pertinent. Il y développe en effet une vision cohérente par rapport aux évolutions en cours de l'action publique : « *Avec l'avancement de la décentralisation, la logique "un territoire, un projet, un contrat", appuyée par une concertation forte, semble de plus en plus d'actualité [...]* » (DATAR, 2004). La place et le rôle de l'Etat y sont explicités comme suit : « *De par ses fonctions régaliennes, mais aussi dans ses fonctions d'arbitrage entre activités concurrentes et d'articulation de plusieurs échelles de temps, une présence forte de l'État sur le littoral reste totalement légitime. [...] les modalités d'intervention de l'État ne peuvent cependant plus être les mêmes. L'État s'est jusqu'à présent doté de deux instruments majeurs, plutôt "défensifs": le Conservatoire du Littoral et la loi "Littoral". Cette approche, nécessaire, doit désormais être complétée par une élaboration partenariale de politiques intégrées de gestion des zones côtières, en bref par l'élaboration de projets pour le littoral.* » (Ibid., pp.86-87).

Les années 2000 sont ainsi marquées par l'instauration et/ou la modification de divers instruments d'action publique, dont le concept de GIZC, multidimensionnel et polysémique, permet différents types de justification et de légitimation pour les interventions étatiques. Les décisions du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) de juillet 2001 semblent avoir été un élément fort de ces impulsions : il entérine notamment la relance des missions littorales en Languedoc et Aquitaine (ce cas sera détaillé plus bas), symbolisant à ce titre la volonté de s'appuyer sur des relais territoriaux afin de recouvrer une certaine légitimité, non plus comme « Etat aménageur » mais comme « Etat partenaire » (Allet, 2009). Un rapport de la commission littoral du CNADT en juillet 2003 lance également un « message d'alerte » quant aux dégradations et mutations rapides du littoral, proposant dix mesures pour refonder un « nouveau contrat social » pour le littoral. Parmi ces mesures, la création d'un Conseil national du littoral, proposée et soutenue par l'Association Nationale des Elus du Littoral dès 1997, est actée en 2005 et le conseil installé en 2006. Présidé par le premier Ministre, son secrétariat est assuré par la DATAR⁵⁸ et il a alors vocation à être un « véritable parlement du littoral » (Premier Ministre, discours d'installation du Conseil en juillet 2006).

Plus encore, la DATAR soutient, avec le Secrétariat Général à la Mer, un appel à projets pour encourager des démarches territoriales de gestion intégrée des zones côtières, l'objectif principal étant de « *faire émerger des pratiques et des méthodes adaptées aux besoins des territoires littoraux, dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières, en encourageant des expérimentations de terrain autour de projets concrets.* » (DATAR, rapport d'activité 2004). Différentes analyses et évaluations ont cherché à tirer des enseignements de ce

⁵⁸ Alors DIACT = Délégation Interministérielle à l'Attractivité et à la Compétitivité des Territoires.

programme (Meur-Ferec, 2007) (Bawedin, 2009)⁵⁹ ; au-delà de la diversité des porteurs de projets et des objectifs et formes de partenariats établis dans ce cadre, une majorité de projets signale en particulier la montée en puissance des intercommunalités et des communes dans les politiques du littoral. Ces initiatives (relance des missions « littoral » en Languedoc et Aquitaine, appel à projets GIZC) se trouveront concrétisées plus tardivement dans la « charte des espaces côtiers bretons », le « Livre Bleu » puis le « Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain 2007-2020 », ainsi que le plan du même nom en Languedoc-Roussillon.

Malgré des partenariats croissants, les relations entre les collectivités territoriales et les différents services de l'Etat restent sujettes à des difficultés récurrentes, comme en Aquitaine au sujet de l'application de la loi Littoral : « *Lorsqu' [un dialogue] s'établit, c'est par des choix audacieux sur le terrain. Ainsi, en Aquitaine, la direction régionale de l'Équipement et le conseil régional ont publié, en janvier 2007, un Guide régional pour l'application de la loi Littoral en Aquitaine, sous couvert de la préfecture de région, mais non préalablement soumis à la centrale du ministère qui l'aurait vraisemblablement refusé* » (Merckelbagh, 2009)⁶⁰. Ces démarches ont été pilotées différemment (Région Bretagne, Etat-Région en Aquitaine et en Languedoc Roussillon), mais attestent toutes de la recherche de cohérence et de coordination des politiques littorales aux échelles régionale et infrarégionales, en sus des initiatives gouvernementales dont les plus récentes sont exposées dans ce qui suit.

5. Grenelles (Environnement et Mer) et stratégies nationales : vers un Etat stratège ?

Dans les derniers développements de cette rétrospective, nous proposons de revenir sur certaines dynamiques ayant eu cours ces dernières années afin de contextualiser davantage les cadres et dispositifs nationaux de l'action publique dédiée au littoral, au sein desquels se construit et s'inscrit aujourd'hui l'adaptation au changement climatique. Ces cadres et références empruntent particulièrement aux dynamiques issues du Grenelle de la Mer tenu en 2009, lui-même issu de la forte mobilisation autour du Grenelle de l'Environnement en 2007-2008. Ces évènements auront en effet (sans doute) marqué les politiques environnementales, même si, à différents égards, ils font suite à plusieurs traditions de consultation et de débat public (Boy, 2010). La participation d'associations environnementales et de partenaires sociaux (ce qui a été nommé la « gouvernance à cinq »), couplée à un affichage politique fort

⁵⁹ Nous reviendrons plus en détails sur certains ressorts et éléments d'interprétation de cet appel à projets au regard de celui que nous avons suivi et analysé s'agissant de la relocalisation des biens et des activités humaines face aux risques littoraux, lancé par le Ministère de l'Écologie en 2012.

⁶⁰ Comme on peut le lire dans la préface de ce guide, signée du Préfet de Région de l'époque : « *Son élaboration a été conduite par un groupe de travail composé des services régionaux et départementaux concernés, dans le cadre de la Mission Interservices Régionale Littoral.* »

et des délais contraints, ont néanmoins débouché sur l'approfondissement et la programmation d'une série de politiques à enjeux environnementaux. Bien qu'il soit encore difficile d'apprécier la robustesse des accords et les effets d'apprentissage du processus (Lascoumes, 2011), des changements à la fois cognitifs et organisationnels peuvent être relevés (Whiteside, Boy et Bourg, 2010). Certains d'entre eux concernant les politiques littorales et maritimes en particulier sont décrits dans ce qui suit.

La « gestion intégrée de la mer et du littoral » fût le thème d'un comité opérationnel (COMOP 12) lors du Grenelle de l'Environnement. Donnant suite à plusieurs contributions, notamment le rapport du groupe Poséidon intitulé « *Une ambition maritime pour la France* » (Pujol *et al.*, 2006), ce comité opérationnel s'est trouvé conforté par le processus Grenelle pour proposer les bases d'une politique maritime nationale (en termes de gouvernance, de planification stratégique, de financements et de réglementations), au moment où l'Union Européenne établissait une feuille de route pour une politique maritime intégrée à l'échelle européenne (Livre vert en 2006, Livre bleu en 2007). A ce titre, le Grenelle de l'Environnement a davantage constitué une séquence politique dans la trajectoire d'action publique littorale qu'un véritable moment d'innovation ou de nouvelles problématisations. Malgré les propositions du comité opérationnel et du fait des contraintes de temps rencontrées, ses membres ont estimé que de nouvelles concertations devaient avoir lieu afin de parvenir à des engagements et mesures opérationnelles face aux enjeux de politique maritime et littorale.

Le Grenelle de la Mer, organisé au premier semestre 2009 suivant un processus relativement analogue au Grenelle de l'Environnement, a alors participé de la mise en politique (au sens d'accès à l'espace politique et d'élaboration de mesures politiques et institutionnelles) des enjeux maritimes et littoraux (Saliou, 2012). Différents réseaux, journées d'études et d'échanges, groupes de travail tenus pendant et ultérieurement au Grenelle de la Mer rendent compte des liens tissés entre des représentants scientifiques et experts, associatifs, professionnels et politiques⁶¹ pour donner une consistance et une cohérence à ce domaine d'action et participant d'un « gouvernement de la mer » (à l'image des journées européennes de la mer organisées par le programme LITEAU en 2010 ; pour une synthèse voir Saliou (2010)). A la suite des travaux et recommandations du Grenelle de la Mer, le « Livre Bleu des engagements du Grenelle de la mer » (2009) a notamment inscrit et consolidé l'expression de « Gestion intégrée de la mer et du littoral » (GIML) pour signifier l'élargissement et la prise en compte politique de la mer par rapport aux pratiques de Gestion intégrée des zones côtières (Hénocque et Kalaora, 2015 ; Rocle *et al.*, 2011). Cette ambition s'est trouvée concrétisée au travers du « Livre bleu : stratégie nationale pour la mer et les océans » (2009), organisé autour de quatre grandes priorités : « *investir dans l'avenir* », « *développer une économie durable de*

⁶¹ A la croisée de ces univers peuvent se situer celles et ceux que nous nommerons ici des « acteurs intermédiaires » (Nay et Smith, 2002), avant d'évoquer plus en détails les caractéristiques et les ressources spécifiques de ce type d'acteurs.

la mer », « *promouvoir la dimension maritime des Outre-mer* », « *affirmer la place de la France dans le contexte international* ».

De nouveaux zonages, ainsi que de nouveaux instruments et instances de gouvernance, ont été mis en œuvre. Le Conseil national du littoral a évolué en un « Conseil national de la mer et du littoral », dont le collège d'élus représente la moitié des membres (35/70) du Conseil. A l'échelle des façades maritimes, des Conseils maritimes de façade (et pour les Outre-Mer des conseils maritimes ultra-marins) ont été installés afin de produire des Documents stratégiques de façade (ou de bassin), à l'image des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sur les grands bassins hydrographiques. Ces documents et leurs plans d'actions associés sont pour l'essentiel les instruments de mise en œuvre de deux directives européennes : la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM) d'une part, adoptée en 2008 et présentée comme le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'Union Européenne, et la Directive sur la Planification stratégique maritime (*Maritime Spatial Planning*) d'autre part, adoptée en juillet 2014. Ces directives et leur transposition participent aujourd'hui activement de la reconnaissance de l'approche par écosystèmes (marins), promue par le biais de la Convention sur la Diversité Biologique de 1992 (Hénocque et Kalaora, 2015). La transposition de ces deux directives en France s'est traduite début 2017 par l'adoption de la « Stratégie nationale pour la mer et le littoral ».

Ces diverses initiatives en faveur d'une politique maritime montrent en outre que l'Etat reste acteur du jeu et de l'architecture de gouvernance à plusieurs échelles : « *Il continue à régler le jeu des compétences internes, et il est appelé à être l'acteur essentiel de la gestion internationale des zones côtières. Mais il s'associe de plus en plus, pour des raisons d'efficience, voire de bonne économie, le jeu de nombreux autres acteurs dont les projets sont essentiels à la mise en œuvre de sa stratégie* » (Mesnard, 2010). Cette ambition se retrouve dans de nombreux discours politiques, pour lesquels le Grenelle de la Mer fait figure de « moment politique » important : « *Nous avons depuis quatre ans rénové la gouvernance de nos politiques maritimes et adapté l'organisation de l'Etat. Avec le Grenelle de la mer et la stratégie marine issue du livre bleu de 2009, nous avons jeté les bases d'une gestion partenariale qui vise à associer au maximum l'ensemble des acteurs. Il fallait mieux fédérer nos forces, il fallait mieux coordonner nos actions.* » (Discours du Premier Ministre suite au Comité Interministériel de la Mer, 10 juin 2011). Le rôle de l'Etat y est réaffirmé à plusieurs reprises : « *[...] face aux menaces multiples qui planent sur les mers, et pour organiser, en toute sécurité, la présence des hommes sur les océans et les mers du globe, la présence forte des Etats en mer est plus nécessaire que jamais. Ma troisième orientation stratégique sera donc de renforcer résolument l'action de l'Etat en mer. Il est peu d'endroits où sa présence est plus indispensable.* » (Discours du président de la République sur la politique maritime de la France, 16 juillet 2009, Le Havre).

Insistant sur la puissance maritime de la France (dont les zones économiques exclusives représentent la deuxième surface maritime au monde derrière les Etats-Unis), notamment par l'intermédiaire de données et d'objectifs chiffrés, ces énoncés visent à mobiliser l'ensemble des acteurs afin de « *reconstruire une politique et une ambition maritimes pour la France, autour des nouveaux enjeux, ceux d'une planète dont les ressources s'épuisent, ceux aussi*

d'une planète qui redécouvre ses énergies renouvelables, ceux d'une planète mondialisée qui respire par le commerce international. Notre avenir dépend de la mer, en tant que ressource, en tant qu'écosystème et en tant que lieu d'échanges. » (Ibid.). Cette rhétorique volontariste s'est ainsi traduite par différentes « stratégies » nationales, à l'image de la « stratégie nationale pour la mer et le littoral » (2017), la « stratégie nationale de gestion des risques d'inondation » (2014) issue de la transposition de la Directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation et de submersion marine, ainsi que la « stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte » (MEDDE, 2012). Cette dernière sera tout particulièrement analysée au regard des liens qui y sont revendiqués avec l'adaptation au changement climatique sur les littoraux français. Nous en analyserons les différents mécanismes, depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre et les évaluations qui en sont tirées par différents acteurs.

La multiplication de ces stratégies, bien que ni récente (Stratégie européenne sur la GIZC de 2000) ni propre au domaine littoral (Stratégie nationale de développement durable en 2003, sous l'impulsion de la stratégie européenne du même nom et des engagements issus des sommets de en 1992 Rio et de Johannesburg en 2002), sera aussi interrogée en tant que telle dans les différents usages discursifs et normatifs qui en sont faits s'agissant des territoires littoraux. Nous faisons en effet **l'hypothèse**, mise à l'épreuve au chapitre 6, qu'elles symbolisent une évolution plus générale des conceptions et rhétoriques de l'action publique : **du « plan » des années 1950 aux années 1970, puis du « projet » des années 1970 aux années 2000⁶², nous assisterions à la généralisation d'un nouvel objet et instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) puisant majoritairement dans les référents néo-managériaux du monde de l'entreprise (Boltanski et Chiapello, 1999), à savoir la « stratégie d'action publique ».**

Ces stratégies, déclinées à différentes échelles, pourraient alors correspondre, dans le langage de Pierre Muller (2015), à une tentative de déssectorisation de l'action de l'Etat pour le traitement politique des problèmes et enjeux (ici maritimes et littoraux) contemporains⁶³. Elles ne viennent pas remplacer les instruments précédemment cités, mais les complètent et ont des dynamiques et des effets (essentiellement performatifs) que la thèse souhaite analyser vis-à-vis de l'institutionnalisation de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. Considérant la montée en puissance et la politisation de la mer dans les politiques nationales, supra- et infranationales (Mazé *et al.*, 2015 ; Saliou, 2012), ces stratégies participent-elles par

⁶² Cette instrumentation de l'action publique par projets s'est particulièrement vue illustrée au sein des politiques urbaines ; sur ce point, voir Pinson (2004).

⁶³ Ou encore, pour emprunter cette expression à F. Dubet, elles correspondraient à une nouvelle « fiction nécessaire » de l'action publique pour se penser et agir sur elle-même.

exemple de l'avènement d'un « Etat stratège » (Bezes, 2009)⁶⁴ ? Les termes de stratégie, d'adaptation et de prospective aujourd'hui abondamment mobilisés dans l'action publique relative à l'adaptation au changement climatique présentent en effet des résonances certaines (processus itératifs, ajustements face aux incertitudes, mobilisation et production de sens pour l'action du futur...) et conduiront, au plan théorique, à emprunter des outils issus des approches discursives des politiques publiques⁶⁵.

Conclusion intermédiaire

« D'espace de récréation, puis de « patrimonialisation », le littoral est devenu un espace public concernant tous les usagers. [...] Il émerge comme un espace problématique résultant des conséquences involontaires des activités humaines sur des écosystèmes vulnérables. [...] Ces mutations résultent d'une sensibilité nouvelle aux menaces et aux risques : de l'artiste aux environmentalistes, du gestionnaire aux experts, telle apparaît la trajectoire du littoral. Peintres et poètes, littéraires et voyageurs, touristes et aménageurs, protecteurs et naturalistes, géographes et géologues, auxquels il convient d'ajouter les militaires, ont tour à tour marqué de leur empreinte la vision du littoral » (Kalaora, 2010, pp.20-21).

La gestion intégrée de la mer et du littoral constitue une forme de réponse scientifique et politique en faveur de la prise en compte de ces interdépendances, ayant donné lieu à la production de discours normatifs et de nouvelles institutions de coordination et de régulation plus transversale des modes d'action publique. L'une des principales limites relevées dans l'appropriation des processus de « gestion intégrée » viendrait d'une appréhension essentiellement gestionnaire et managériale de cette « boîte à outils », dont les facteurs politiques ne sont que faiblement pris en compte dans les processus d'opérationnalisation. Au-delà de cette recherche de transversalité et de cohérence, *« la politique du littoral se caractérise aussi par plusieurs éléments relativement constants depuis les années 1980 : arbitrage de l'État, appui sur de nombreux textes réglementaires, difficultés d'interprétation de ces textes, réticences exprimées des élus locaux qui revendiquent plus d'autonomie, fortes*

⁶⁴ On pourrait dire aussi un Etat « entrepreneur » pour emprunter le terme à F. Chateauraynaud, c'est-à-dire un Etat qui cherche à retrouver ou conserver une emprise sur les territoires. La nouvelle architecture de la stratégie nationale mer et littoral, avec les conseils maritimes de façade, en offre une illustration permettant de mettre à l'épreuve cette hypothèse.

⁶⁵ Plusieurs rapports du Commissariat général du Plan ont été consacrés à ces questionnements sur le rôle stratégique de l'Etat pour définir et mettre en œuvre les politiques publiques engageant l'avenir (ex. « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », 2004). De manière plus générale sur l'articulation entre prospective, planification et positionnement de l'Etat au regard des transformations de l'action publique, et une analyse de ces liens selon une approche discursive de l'action publique, voir la thèse particulièrement nourrie de Nicolas Rio (2015), dont nous reprendrons ci-après quelques développements et résultats.

pressions environmentalistes, recherche d'une approche plus durable et plus intégrée » (Meur-Férec, 2006). Ces éléments de continuité peuvent cependant être potentiellement affectés par des événements liés à des catastrophes « naturelles ».

6. Xynthia : un « évènement » dans les politiques des risques littoraux ?

Les modes d'action collective dédiés aux risques littoraux ont notablement évolué ces trois dernières décennies (pour un aperçu, voir Deboudt, 2010) et constituent actuellement un domaine d'action publique foisonnant, tant dans ses instruments, dans ses acteurs que dans ses objectifs face à l'accroissement de vulnérabilités. En particulier, l'élaboration et la mise en œuvre des règles et des mesures impliquent, aux côtés de l'Etat, un nombre croissant d'acteurs publics (établissements de recherche et d'expertise, collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces...) et privés (consultants et experts, assurances...).

Ce mouvement se poursuit avec une nouvelle étape de la décentralisation qui prévoit, au 1^{er} janvier 2018, le transfert des compétences et des responsabilités de « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI) et des submersions marines aux intercommunalités. On observe ainsi, ces dernières années et en particulier depuis Xynthia, une complexification croissante et rapide des outils et des mesures de gestion et de prévention des risques littoraux, entraînant pour les élus locaux un certain nombre de « dilemmes » dans la mise en œuvre de ces outils (Meur-Férec et Rabuteau, 2014). La figure ci-dessous donne un aperçu de ces différents outils et de l'enchevêtrement des responsabilités associées.

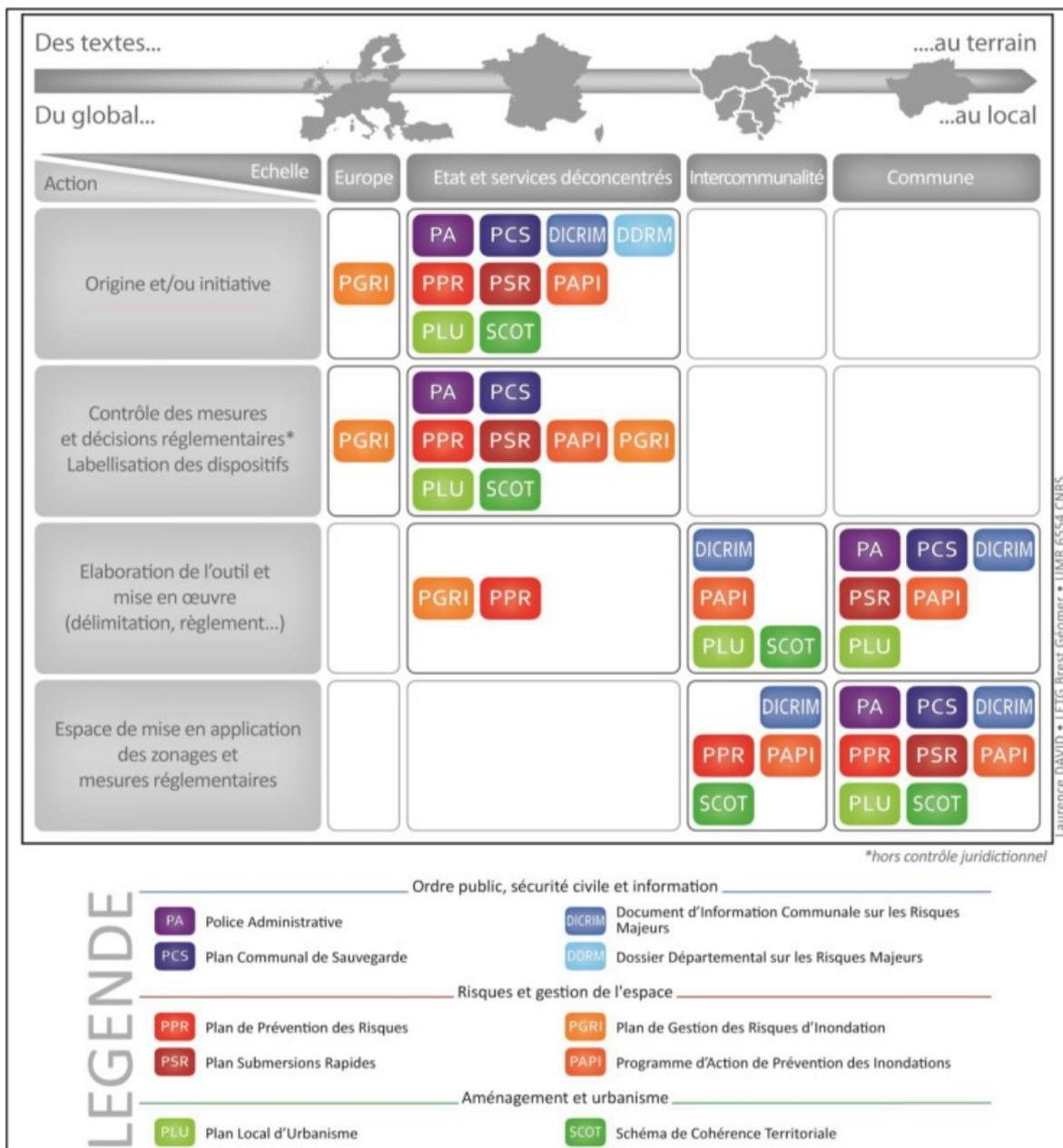


Figure 3: Matrice multi-scalaire des principaux instruments de gestion des risques côtiers (Meur-Férec et Rabuteau, 2014)

De nombreux travaux ont tenté de tirer des enseignements, en même temps que de montrer le caractère « prévisible » de la catastrophe Xynthia⁶⁶ au regard des phénomènes météo-marins

⁶⁶ La tempête Xynthia est une dépression météorologique majeure ayant entraîné des submersions importantes sur plusieurs pays européens entre le 26 février et le 1^{er} mars 2010, ayant causé la mort de 47

passés et des actions (souvent irréversibles) d'aménagement et d'urbanisation littorale menées ces cinquante dernières années. Vinet *et al.* (2012) parlent à ce sujet d'un « *processus de production du risque massif et récent* » vis-à-vis de l'urbanisation et de l'augmentation des enjeux dans les zones proches du rivage à partir de 1950. En Vendée, département le plus touché par la catastrophe Xynthia, il a été montré que, malgré les tensions et les négociations avec les services de l'Etat autour des premiers Plans d'Occupation des Sols à partir des années 1970, une urbanisation massive a été facilitée par des évolutions dans la composition sociale des conseils municipaux des communes littorales : les représentants agricoles, initialement majoritaires, ayant progressivement cédé la place à des acteurs souvent intéressés par le développement touristique et résidentiel (Chauveau *et al.*, 2011). En outre, « *[l]'histoire des défenses, croisée avec celle des submersions, montre combien la conjonction malheureuse, après 1950, d'une raréfaction des évènements conjuguée à celui du recul des travaux d'entretien a pu être lourde de conséquences quand les habitants, l'Etat et les collectivités locales ont dû affronter la tempête Xynthia* » (Garnier, 2010). Dans une perspective pluridisciplinaire, la notion de vulnérabilité, et celle de « trajectoire de vulnérabilité » (Magnan *et al.*, 2012), permettent pour certains d'appréhender de manière holistique et dynamique les facteurs ayant contribué à la catastrophe : exposition aux aléas, sensibilité environnementale, configuration du territoire, cohésion sociétale, diversification économique, évolution des conditions de vie, organisation politique et institutionnelle...

Plusieurs « leçons » sont ainsi progressivement tirées de la catastrophe, résultant pour beaucoup d'une conjonction temporelle de phénomènes naturels et anthropiques. Que ce soit au niveau des dispositifs d'alerte et de secours (les premiers ayant été jugés particulièrement défectueux pour l'évacuation préventive des populations), des outils tels que les Plans de prévention des risques littoraux (PPRL) et leur mise en œuvre entre la fin des années 1990 et 2010, des logiques d'action et de négociation établies ces dernières décennies dans l'octroi de zones à urbaniser et de permis de construire (Anziani, 2010) (Przyluski et Hallegatte, 2012), ou encore des mesures de gestion de l'urgence, de la crise et de l'après-crise, chaque dimension fait également l'objet d'une recherche de responsabilités pour réparer, sanctionner, indemniser mais aussi améliorer les futurs dispositifs de gestion et de prévention face à de futurs évènements. Des rapports d'expertise et des mouvements en justice ont mobilisé des universitaires, experts, associations, services de l'Etat et parlementaires pour tenter de retracer les fils chronologiques et structurels ayant abouti à ce drame⁶⁷.

personnes en France et provoqué d'importants dégâts matériels, estimés à 2,5 milliards d'euros de dommages, principalement en Charente-Maritime et en Vendée.

⁶⁷ Ce qui constitue souvent, dans ce type de situations complexes, une gageure : voir à ce sujet (Chabbal, 2005) qui montre que, derrière les situations « ordinaires » précédant ou suivant une catastrophe, se cachent régulièrement les interactions et rencontres souvent fortuites entre de multiples groupes et intérêts sociaux qui participent de la routinisation de l'action collective.

Ces actions donnent à voir une dimension particulièrement prégnante de l'action publique liée aux risques contemporains : sa judiciarisation. « *Dans la gestion de l'après-crise, [...] bien des éléments sont venus illustrer l'incohérence des annonces adressées par les pouvoirs publics aux populations. Au cours de cette phase, [...] ce sont les décisions contradictoires de l'Etat dans le temps (création, modification et diminution des "zones noires") qui ont cristallisé les mouvements d'humeur. Les sinistrés se sont organisés en associations pour infléchir l'application de mesures radicales, dans un premier temps. La légitimité des "zones noires", rebaptisées "zones de solidarité" dans l'urgence et sous la pression a été contestée. [...] Les batailles juridiques ne font que commencer.* » (Chauveau *et al.*, *op. cit.*). Ce point rappelle que les problématiques littorales font intervenir des responsabilités partagées (et différenciées), donnant lieu de manière croissante à des mécanismes de co-responsabilisation (Salles, 2009). La multiplication des outils et des instances de gestion et de prévention des risques littoraux, depuis Xynthia et la Directive européenne Inondation de 2007, en constitue un exemple important pour l'analyse qui sera proposée. Par ailleurs, la recherche de responsabilités et des mécanismes à l'origine du drame questionne à nouveaux frais le système assurantiel sur lequel repose la gestion des risques naturels en France, questionnements qui vont croissants au regard des effets pressentis du changement climatique.

Pour le sociologue, Xynthia peut donc constituer non seulement un « accident » et une des catastrophes « naturelles » les plus importantes de ces dernières années au regard du bilan humain et matériel très lourd, mais aussi, selon les interprétations et les processus de publicisation et de médiatisation associés, un « évènement » dans l'histoire des politiques des risques naturels en France. Cette distinction (deleuzienne) entre accident et évènement peut alors aider les sciences sociales à étudier ce qui, justement, participe à constituer ce fait en évènement, c'est-à-dire en un moment de rupture d'intelligibilité entre un « avant » et un « après » (Bensa et Fassin, 2002)⁶⁸. Cela peut permettre de questionner le rôle de l'Etat et les transformations plus profondes, durant cette dernière décennie, des dispositifs de prévention et de gestion des risques et de gouvernement des crises et des situations d'urgence.

Il semble cependant trop tôt pour affirmer que Xynthia ait déjà établi de nouvelles formes d'intelligibilité et d'action ainsi que de nouveaux rapports au temps vis-à-vis des phénomènes de submersion et d'érosion marines (voir notamment Laronde-Clérac *et al.*, 2015). Afin d'appréhender la portée de cet évènement, nous poserons comme **hypothèse que la manière dont la catastrophe Xynthia a été traitée (au plan politique) et publicisée (au plan**

⁶⁸ Pour un exemple : « [...] La répétition à venir d'évènements de type Xynthia n'est plus une menace mais un fait. Avec 1,4 millions de français résidents permanents, ceci sans compter la population saisonnière, exposés au risque de submersion marine, l'État doit assumer le pilotage de la politique de prévention des risques littoraux et mettre au cœur du débat les solutions alternatives, y compris le repli stratégique. Il est possible de faire autrement et d'éviter de nouveaux drames. » Communiqué de France Nature Environnement, 11 décembre 2014, <https://www.fne.asso.fr/communiqués/xynthia-pr%C3%A9vention-des-risques-c%C3%B4tiers-et-culture-du-risque-la-route-est-encore-longue>.

médiatique) a pu constituer cette catastrophe en un évènement, en un moment de rupture entre un « avant » et un « après », dans les politiques des risques littoraux en France. Nous tenterons en particulier de voir si, et comment, passée la gestion en urgence ayant raffermi une logique protectrice-régaliennne de pilotage par la crise et de « gouvernement de la catastrophe », de nouvelles mises en récit se sont progressivement données à voir pour ouvrir un champ plus large d'interprétations possibles, notamment en faveur de l'adaptation à l'élévation du niveau de la mer ainsi que de nouveaux modes d'aménagement et de gestion du trait de côte.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Pour dresser un aperçu synthétique des principaux référentiels et pratiques de gestion des (risques) littoraux décrits et analysés jusqu'ici, nous nous appuyons sur l'ouvrage de Pierre Muller (2015) qui propose une théorisation pour tenter de comprendre et d'expliquer les changements de l'action publique depuis ce qu'il appelle « *le moment des politiques publiques* », soit la fin du 19^{ème} siècle. Fondé sur l'idée que les politiques publiques sont porteuses d'un regard et d'une pensée sur le monde, cet ouvrage pose la question de savoir jusqu'où les sociétés modernes ont encore la capacité de se penser et d'agir sur elles-mêmes. Muller estime en effet que les politiques publiques sont le « prisme pratico-réflexif » (selon le terme qu'il reprend à Foucault) des sociétés contemporaines occidentales, permettant de saisir ce qui donne sens à l'action publique, à ses pratiques ainsi qu'à ses changements. Pour ce faire, il propose la notion de « *cycles d'action publique* », chacun de ces cycles représentant un « moment » particulier des politiques publiques, où s'observe une conception dominante du monde, du rôle et de la place de l'Etat (qui construit et met en œuvre des « référentiels sectoriels »), d'un régime de citoyenneté, ainsi que de la sphère marchande et économique⁶⁹. Nous reprenons de cette grille générale les notions de *cycle* et de *régime d'action publique* pour identifier et représenter de manière synthétique, dans le tableau ci-après, quatre principaux cycles d'action publique littorale en France depuis la fin du 19^{ème} siècle.

⁶⁹ Ces quatre dimensions constituent ce que Muller appelle des « régimes de réflexivité », fortement interdépendants et qui reflètent à un moment donné le « référentiel global », c'est-à-dire cette « *vision de ce que la société doit « faire » [...] pour « être » ce qu'elle « est » et doit « être »* » (p.77).

Cycle d'action publique	Attrait littoral (fin 19^{ème}-1940)	Boom balnéaire (1950-1970)	Gestion intégrée du littoral (1980-2000)	Gouvernance durable de la mer et du littoral (2010-)
Référentiel(s) et Régime d'action publique	Hédonisme Etat libéral	Modernisation Etat aménageur, interventionniste	Développement durable et gestion intégrée des zones côtières Etat managérial, animateur	Globalisation, Transition écologique et croissance bleue Etat régulateur
Principaux instruments d'action publique	Lois et règlements*	Le Plan	(Loi Littoral) Le contrat, le projet	Incitatifs et néo-managériaux (appels à projets, labels, <i>stratégies d'action publique...</i>)
Principaux acteurs	Artistes, écrivains ; aristocratie, bourgeoisie française et anglaise	Hauts fonctionnaires du Plan, de la DATAR ; aménageurs ; notables et élus locaux	Etat, Départements, communes Conservatoire du Littoral Scientifiques et associations	Institutions et réseaux multi-scalaires Communes, régions, intercommunalités, Conservatoire du Littoral Scientifiques et experts, associations
Représentations et significations du littoral	Hygiénisme, évasion et récréation	Espace ressource Evasion et récréation, espace de villégiature	Espace ressource et symbolique Tourisme et résidentialisation Patrimoine sensible et multifonctionnel	Système socio-écologique Tourisme et résidentialisation <i>Vulnérabilités et menaces</i> potentielles
	Diversification et pluralisation des désirs et pratiques du rivage Paysage ; expériences émotionnelles, sensorielles			
Principes et pratiques de gestion de l'érosion côtière	Protection, constructions bois et en dur, plantations pour fixer les dunes	Protection, constructions en dur	Protection et diversification des techniques (rechargement) ; prévention	Prévention, protection, compensation et/ou restauration, <i>préparation</i>
Echelle de gestion de l'érosion	La plage	La plage, la jetée	La cellule sédimentaire, la station balnéaire	La cellule sédimentaire, la commune ; unités de gouvernance territoriale

* Dans le régime libéral, ces lois et règlement ont pour vocation de faciliter les entreprises et initiatives privées.

Tableau 1 : Quatre grands cycles d'action publique littorale
(D'après Muller, 2015 ; Rey-Valette et al., 2006, Kalaora, 2010)

Les éléments décrits ci-dessus illustrent les questionnements et l'examen récurrent de la part des pouvoirs publics sur « l'action qui convient » vis-à-vis des problématiques littorales rencontrées au cours du temps. Les sources ou motifs de cette « réflexivité institutionnelle » ont cependant été différents selon les périodes et les référentiels dominants : fortification et protection du littoral contre la mer, « souci de soi de l'Etat » et légitimation des mesures gouvernementales, diminution ou disparition d'un patrimoine littoral commun, objectif de sécurité et de survie des populations... La DATAR a constitué pour certains « *un véritable entrepreneur politique et administratif, un vecteur de changement des pratiques administratives, un agent de changement social* » (Bodiguel, 2006), dont les pratiques en termes d'expérimentation, de transversalité et d'anticipation (par la prospective) sont des traits marquants de son action. Nous reviendrons sur ces principes d'action, tant ils sont mobilisés aujourd'hui dans les discours de certains acteurs face aux enjeux d'adaptation au changement climatique. S'agissant des modalités d'action publique révisées selon ces questionnements (la seconde acception de la réflexivité), l'observation montre, plutôt qu'une linéarité dans les étapes d'élaboration d'une politique littorale, « *des cycles dans le choix des mesures : action étatique normative, délégation aux acteurs locaux, autocontrôle des acteurs sociaux, reprise en main par l'Etat, etc.* » (Lascoumes, 2012).

Les Grenelle de l'Environnement et de la Mer ont participé de cette reprise en main par recentralisation puis territorialisation des politiques environnementales et marines ; la Gestion intégrée de la mer et du littoral a été affirmée comme un des pivots pour assurer cette « *efficacité globale* » (Muller, 2015) de l'action publique et concilier de nouveaux enjeux comme l'économie bleue, la planification des espaces maritimes, le changement climatique... Des stratégies nationales et locales sont élaborées pour agir sur ces enjeux transversaux par rapport aux frontières et aux délimitations administratives, juridiques, institutionnelles et politiques existantes. Dans ce contexte, comment l'adaptation au changement climatique en zones côtières est-elle pensée et traduite en objet d'action publique ? Quels sont les liens potentiels et effectifs entre l'adaptation au changement climatique et la gestion intégrée de la mer et du littoral ? Le changement climatique induit-il une action publique plus réflexive ? Afin de répondre à ces questions, il convient d'analyser les processus par lesquels l'adaptation au changement climatique est traduite en un objet d'action publique territoriale, c'est-à-dire les processus de sa « mise en politique ». Il s'agit également de saisir les formes de régulation auxquelles cette mise en politique donne lieu en fonction des contextes et des configurations territoriales. Cette problématisation ainsi que l'appareillage théorique et conceptuel mobilisé dans la thèse sont exposés dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 2. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES ZONES COTIERES : CADRAGE THEORIQUE ET ANALYTIQUE

Suite à une période durant laquelle les attentions se sont principalement concentrées sur les collaborations et les accords internationaux, un nombre croissant d'acteurs et d'organisations s'impliquent désormais dans des formes de gouvernance climatique de plus en plus polycentriques (Jordan *et al.*, 2015 ; Morrison *et al.*, 2017) et multi-niveaux (Keskitalo *et al.*, 2010). Parallèlement, la notion d'adaptation au changement climatique a gagné une audience croissante dans les années 2000 et constitue un nouveau « récit d'action publique » qui circule entre de nombreux réseaux et échelles d'action publique. Des connaissances sont produites, des incertitudes sont quantifiées ou réduites, des modélisations et des projections sont établies pour saisir les conséquences de l'élévation du niveau de la mer selon la configuration des littoraux et leurs caractéristiques socioéconomiques. Différents cadres conceptuels sont mobilisés pour penser et inscrire la cause de l'adaptation au changement climatique dans des dispositifs d'action à long terme (*i.e.* qui dépassent l'échelle d'un plan de financement, d'un mandat politique, d'une génération humaine...), tout en étant maintenus révisables et adaptables en fonction des événements ou de nouvelles connaissances. Parmi ces cadres conceptuels, celui de la « gouvernance adaptative » accorde une place centrale à l'expérimentation sociale et/ou politique ainsi qu'à la participation et à la coconstruction des politiques d'adaptation.

Ce chapitre présente les outils théoriques et conceptuels mobilisés pour analyser ces processus de circulation, d'expérimentation, de légitimation et de « mise en politique » de l'adaptation des littoraux français au changement climatique, à partir d'une approche processuelle et multi-niveaux reposant sur les cas d'étude de la Martinique et de l'ex-Aquitaine. Le positionnement général adopté est celui d'une *sociologie pragmatique* et d'une *sociologie politique de l'action publique* en matière d'adaptation au changement climatique sur les zones côtières. Le premier terme s'entend au sens d'une « sensibilité pragmatique » (Cantelli *et al.*, 2009), cherchant à saisir l'action publique au plus près et dans ses jeux d'échelles : elle conduit à porter l'attention aussi bien aux formes d'équipement matériel de l'action publique qu'à son pluralisme, entendu comme « *les multiples manières dont les personnes et les groupes élaborent leurs prises sur les phénomènes, et organisent le partage des expériences, plus ou moins outillées ou instrumentées.* » (Chateauraynaud, 2016). Le second terme, celui d'une *sociologie politique de l'action publique*, renvoie davantage aux rapports de pouvoir et de compétition entre acteurs et configurations d'acteurs en interaction (Hassenteufel, 2008). Ces deux angles se complètent pour analyser les acteurs, les instruments, les discours et les processus sociopolitiques à l'œuvre dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières, mais aussi les formes de résistances et de débordement par rapport aux intentions et aux dispositifs visant à « rendre gouvernable » l'adaptation des littoraux au changement climatique.

La première section problématise les questions de recherche posées dans la thèse suivant deux dimensions structurantes : la circulation et la mise en politique de l'adaptation des littoraux au changement climatique. Elle vise à montrer les différents questionnements qui ont guidé la recherche en s'intéressant à la structuration, à la circulation et aux processus de mise en politique de ce nouveau « récit d'action publique », depuis le niveau international jusque sur les cas infranationaux étudiés. Les trois sections suivantes présentent chacune un champ théorique mobilisé pour éclairer l'analyse d'un angle particulier. La deuxième section présente les approches pragmatiques et discursives des politiques publiques qui vont permettre d'analyser les formes de problématisation et de publicisation de l'adaptation en zones côtières, ainsi que les récits et les énoncés d'action publique moteurs de la circulation de ce nouveau mot d'ordre à différentes échelles territoriales. La troisième section discute des apports et des limites du cadre d'analyse de la « gouvernance adaptative ». La quatrième section présente enfin les choix théoriques retenus pour analyser les liens et les dynamiques entre science et politique dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières. Nous mobilisons en particulier le « travail aux frontières » entre ces deux univers sociaux ainsi que les ressources des « acteurs et organisations frontières » dans la fabrique de politiques d'adaptation au changement climatique.

1. Des controverses scientifiques à l'action publique : circulation et mise en politique de l'adaptation au changement climatique

A l'instar du concept de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), la notion d'adaptation au changement climatique circule aujourd'hui dans des espaces internationaux, transnationaux, et nationaux. Institutionnalisée en particulier au travers des travaux du GIEC et des accords sous l'égide de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, l'adaptation constitue désormais l'un des deux grands types d'action reconnus et plébiscités face au changement climatique, parallèlement aux mesures et stratégies d'atténuation (*mitigation*). A l'instar également du concept de GIZC, l'adaptation au changement climatique peut être considérée, en première approche, comme un nouveau « mythe rationnel », incarné ou porté sous la forme de récits et d'énoncés de politiques publiques (*cf. infra*). Nous détaillons ci-dessous les raisons d'une telle prémisse et ses intérêts dans la problématisation de notre recherche.

Plusieurs auteurs ont caractérisé la GIZC, à l'image du développement durable, comme un « mythe pacificateur » (Lascoumes, 1999), une approche ou un horizon utopique (Prieur, 2009, Hénocque et Billé, 2002), un « concept flou presque doctrinaire » (Meur-Férec, 2006)... Catherine Meur-Férec (2007) l'évoque notamment en ces termes : « [...] si on la prend pour ce qu'elle est, c'est à dire un principe organisateur, elle devient essentielle pour guider l'action, pour définir un idéal vers lequel tendre. La GIZC apparaît alors comme une sorte d'utopie stimulante (Rouvillois, 1998), et c'est dans cette acception qu'elle assoit son bien-fondé et son utilité sociale. ». Nous avons également montré que la GIZC pouvait être vue comme une réponse à une crise des organisations et des institutions (liée notamment à la sectorisation et à la division croissantes du travail) pour répondre aux défis du développement

durable (Rocle *et al.*, 2011). Le dernier rapport du GIEC souligne les proximités à la fois conceptuelles et méthodologiques de ces approches, indiquant toutefois que l'adaptation au changement climatique soulève, davantage encore que la GIZC, des difficultés de mise en œuvre du fait des incertitudes climatiques et de l'horizon de long terme sur lequel opérationnaliser des plans d'action (Wong *et al.*, 2014)⁷⁰. Enfin, l'adaptation souligne en creux que la catastrophe est déjà là (*cf. infra* sur les registres d'action et les régimes d'énonciation des futurs), entraînant la production active d'une mythologie cherchant à prévoir du sens et à préparer l'action dans un contexte d'incertitude ou d'indétermination.

Parler aussi de l'adaptation comme d'un nouveau mythe rationnel, c'est donc reconnaître le caractère flou et labile de son contenu normatif et prescriptif, alors même qu'elle s'impose comme un nouvel impératif politique et social. Comme l'indiquent Desage et Godard (2005), « la notion de « mythe », telle qu'elle a été définie par les historiens de l'Antiquité et Paul Veyne en particulier, par sa plasticité et ses conditions très souples de véridiction, se prête probablement mieux que les concepts existants [de référentiel, de paradigme] pour rendre compte des bricolages, du flou et du mimétisme qui caractérisent les références et les justifications de l'action publique locale contemporaine ». L'une des tâches que peuvent se donner les sciences sociales est alors d'analyser les conditions de circulation et d'adoption de ce type d'énoncé, notamment par l'entremise des médiateurs (Jobert et Muller, 1987) qui se font les « *hérauts de ces nouveaux mythes* » (Bezes et Musselin, 2015). Ce faisant, ce sont non seulement les mécanismes de circulation et de propagation de ce mythe rationnel, mais aussi les processus de sa « mise en politique », qu'il s'agit d'étudier. Nous revenons sur ces deux dimensions structurantes de notre objet de recherche, avant de présenter plus en détail les champs théoriques permettant de les investiguer.

i. Réseaux et circulation de normes, d'idées, d'instruments

L'analyse des processus de circulation des concepts et des instruments vise à comprendre comment l'adaptation au changement climatique s'ancre dans les territoires et les groupes sociaux, ainsi que les effets de ces processus. Pour ce faire, les circulations d'idées, d'experts et de normes participant de la construction et de l'opérationnalisation de régimes politiques internationaux (du climat, de la biodiversité) sont des mécanismes désormais bien documentés via l'apport des enquêtes et des comparaisons transnationales. Le rôle d'acteurs multipositionnés, transnationaux, y est souvent perçu comme un facteur explicatif fort du

⁷⁰ Hénocque et Kalaora y voient cependant davantage de liens : « *La gestion intégrée des littoraux et de la mer n'est donc pas un cadre figé, c'est une dynamique multi-échelle fondée sur l'adaptation aux changements et soutenue par des types de gouvernance au centre de laquelle figure l'apprentissage collectif, ce glissement du fait de connaître vers le processus d'apprendre dans un monde peuplé d'incertitudes* » (Hénocque et Kalaora, 2015). Voir aussi (Ballinger, 2015 ; Celliers *et al.*, 2013).

transfert, de l'appropriation et de l'institutionnalisation d'un problème, d'un instrument ou d'une politique (Hassenteufel et Maillard, 2013). Marie Hrabanski (2015) montre par exemple que l'internationalisation de l'instrument « paiements pour services environnementaux » a été rendue possible par l'intervention d'entrepreneurs politiques ayant bénéficié d'une fenêtre d'opportunité pour les présenter comme des instruments de marché pour la biodiversité⁷¹. Des réseaux transnationaux participent activement de ces mécanismes de diffusion-circulation de concepts, d'innovations et de « bonnes pratiques » (pour un aperçu et une discussion sur ces formes de gouvernance mondiale en réseaux, voir Castán Broto (2017)). Ils accroissent ainsi la visibilité des villes et des territoires infranationaux dans la gouvernance et la diplomatie mondiales du changement climatique, composant et résultant d'une imbrication de plus en plus forte entre échelles d'action publique et de gouvernement.

Certains travaux invitent toutefois à se défaire d'une appréhension trop simpliste de cette notion de circulation, mettant notamment en exergue : la non linéarité des formes de circulation, les ancrages sociaux, culturels et épistémologiques face aux dynamiques de circulation, les temporalités et logiques d'action spécifiques des espaces par et dans lesquels circulent des idées, les frontières et la fragmentation de ces espaces, leur structuration sociale et historique, ainsi que les inégalités dans les capacités à faire circuler et à s'approprier les idées et les normes (Vauchez, 2013). En outre, ce qui circule peut se trouver déformé, transformé, traduit différemment et donner lieu à des phénomènes d'hybridation « à la faveur d'un désencastrament du territoire d'origine et d'un réencastrament dans le territoire d'importation. » (Béal, Epstein et Pinson, 2015). Il s'agit donc d'analyser les barrières, les résistances et les contournements à la circulation et à la mise en politique de cet énoncé, objet potentiel de luttes de pouvoir et de conflits pour les acteurs qui en sont porteurs. En effet :

« L'adhésion aux mythes ne relève pas que de la croyance ou de la quête de légitimité : elle peut aussi être stratégique. Certains acteurs peuvent se rallier à des mythes pour défendre leurs intérêts et parce qu'ils estiment qu'ils seront mieux défendus au sein de la nouvelle forme organisationnelle que dans celle qui prévalait jusque-là. Ainsi, les rapports de force qui préexistent à la diffusion d'un mythe peuvent favoriser sa propagation s'il rencontre les intérêts de certains acteurs, mais ils peuvent aussi entraîner de la résistance et bloquer les mécanismes d'isomorphisme. » (Bezes et Musselin, 2015, p.140)⁷².

Pour ce faire, nous chercherons à estimer le rôle d'acteurs capables de défendre une cause (créer du sens, enrôler et fédérer autour de la cause, maîtriser les agendas...), qu'il s'agisse

⁷¹ Le concept de « fenêtre d'opportunité politique », développé par (Kingdon, 1984), permet d'observer des situations où la mise à l'agenda d'un problème public peut profiter de moments particuliers, caractérisés par une conjonction temporelle entre un problème à traiter, des solutions politiques disponibles à ce moment, et un contexte politique plus général favorable à cette mise en politique.

⁷² Vincent Marquet (2014) a donné des illustrations de ces mécanismes d'appropriation stratégique de l'adaptation pour le cas de la gestion quantitative de l'eau, en particulier par le secteur agricole.

des « coalitions de cause », des *skilled actors*, des entrepreneurs politiques. Nous étudierons les propriétés sociales de ces acteurs de même que les ressources et stratégies de légitimation qu'ils mobilisent : « *L'incorporation de facteurs locaux, la relativisation de certains aspects des mythes et au contraire la valorisation d'autres sont autant de mécanismes permettant à certains mythes – mais non à d'autres – de circuler et de susciter l'adhésion. Leur légitimité n'est pas donnée mais à construire, elle ne s'impose pas d'emblée à tous.* » (Ibid., pp.139-140). Un des objectifs consistera donc à analyser les capacités et les intérêts de certains acteurs à « mettre en récit »⁷³ ce nouveau mot d'ordre, c'est-à-dire de passer de l'adaptation comme « mythe rationnel » à l'adaptation comme « récit d'action publique ». La circulation et la propagation de l'adaptation au changement climatique comme nouveau dessein politique invitent alors à explorer plus avant les processus pouvant concourir ou non à sa « mise en politique ».

ii. Le travail de mise en politique : une mise en ordre de problèmes et de solutions

La gouvernance du changement climatique est confrontée à de nombreux défis, parmi lesquels ceux liés aux difficultés de saisir et d'appréhender aujourd'hui le changement climatique et les problèmes associés sur le temps long (Giddens, 2009). A ce titre, Vincent Marquet (2014) a analysé différentes formes de « mise en visibilité » (mises en mots, en images, en nombres, en modèles) du changement climatique et de ses effets sur la gestion de l'eau. Il montre le poids respectif de ces différentes formes en fonction des arènes de débat et de décision, en particulier le poids dominant de la mise en nombre et de la quantification experte sur les autres formes de cadrage, de définition et de structuration du problème. La mobilisation d'un cadre d'inspiration constructiviste lui permet d'analyser les « luttes définitionnelles » (Gilbert et Henry, 2012) et stratégiques à l'égard du changement climatique et des vulnérabilités territoriales sur la gestion actuelle et future de l'eau. Notre objectif consiste à poursuivre ce type d'approche sur les formes émergentes de prise en charge de l'adaptation au changement climatique, dans une optique davantage ancrée sur les processus de « mise en politique » non seulement des problèmes liés au changement climatique en zone côtières, mais aussi des solutions proposées en matière d'adaptation.

A la suite de Yannick Barthe (2006), nous entendons par « mise en politique » les processus par lesquels un enjeu (jugé « *purement* » technique au départ) se voit reconnaître le statut de « *véritable problème de société appelant à une solution d'ordre politique* » (p. 2). Barthe a proposé cette formule pour étudier la façon dont la gestion des déchets nucléaires, longtemps

⁷³ La notion de « récit d'action publique » (*policy narrative*) est présentée dans la section théorique consacrée aux approches discursives et argumentatives des politiques publiques.

maintenue comme un problème technique au sein de cercles experts et bureaucratiques, a pu, suite à la loi sur le traitement des déchets nucléaires de 1991, faire l'objet de nouveaux mouvements associatifs et citoyens : l'option technique d'enfouissement des déchets nucléaires, jugée irréversible, a ainsi donné lieu à des processus de réversibilisation en ouvrant un espace de débat politique autour de nouvelles options.

Les processus de mise en politique ainsi entendus se distinguent donc de la « politisation » au sens d'une instrumentalisation au service de partis ou d'intérêts politiques⁷⁴. Ils peuvent néanmoins se traduire par (ou donner lieu à) des mécanismes de sur- ou de sous-politisation (notamment par technicisation) (Lascombes, 2009) à différents moments politiques. Ils se distinguent également, tout en les recoupant, des processus de « publicisation » (Le Bourhis, 2004), entendus comme processus de diffusion et d'accès à l'espace public au sens habermassien du terme. Dans cette acception, la publicisation par des groupes sociaux ou des médias peut être un des moyens ou processus de la mise en politique, mais n'en est pas pour autant une condition nécessaire (Garraud, 1990 ; Joly et Marris, 2003) : la mise en politique peut aussi être le fait d'une mise sur agenda « silencieuse » ou « discrète » de l'enjeu ou du problème correspondant (Gilbert et Henry, 2012 ; Garraud, 1990), d'une mesure réglementaire ou incitative (une loi, un accord international...), de compromis entre groupes de pression et acteurs décisionnels, ou encore de dispositifs d'expertise singuliers du fait de transformations contemporaines du champ politique ainsi que des « métamorphoses de l'expertise » durant cette dernière décennie (Granjou et Barbier, 2010 ; Jacob et Genard, 2004). La mise en politique procède d'une « problématisation » particulière d'un enjeu, incluant des opérations cognitives et normatives de représentation et de cadrage de cet enjeu (*cf. infra*). Enfin, la mise en politique d'un enjeu ou d'un problème public peut donner lieu à des processus d'institutionnalisation et de mise en administration (formalisation des enjeux, fabrication d'un cadre législatif et réglementaire et son application, etc.).

Dans tous les cas, les acteurs qui opèrent cette mise en politique doivent recourir à des stratégies de légitimation, d'amplification, de conviction et de persuasion. A cet effet, « *[ils] doivent développer une activité de traduction et d'adaptation des mythes. Plus ces derniers sont globaux, plus leur déclinaison « locale » est nécessaire pour qu'ils gagnent en légitimité et soient reconnus comme « incontournables » par les acteurs du champ.* » (Bezes et Musselin, 2015, p.139). La notion de traduction se révèle ici particulièrement utile pour l'analyse sociologique de ce travail visant à articuler les niveaux et domaines d'action publique pour produire, au plan matériel et symbolique, les politiques nationales et

⁷⁴ Même si cette notion de politisation peut être entendue plus largement comme « *présence dans une arène politique* » (Hassenteufel et Smith, 2002) ou encore comme « *requalification des activités sociales les plus diverses, [résultant] d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités* » (Lagroye, 2003, p. 361), la notion de mise en politique nous apparaît moins ambiguë tout en restant fidèle aux aspects processuels que nous décrivons et analyserons.

infranationales (Hassenteufel et Maillard, 2013). La transversalité du problème climatique s'y prête en effet particulièrement bien⁷⁵. Ces opérations recouvrent ce que Pierre Lascoumes a défini, à la suite de M. Callon et du concept de traduction⁷⁶, comme des activités de transcodage, c'est-à-dire « *de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent* » (Lascoumes, 1996, p.334) visant à rendre un (des) enjeu(x) émergent(s) en un problème « politiquement traitable ». Elles procèdent selon quatre modalités qui peuvent se conjuguer dans le temps : « *problématisation* » (construction d'enjeux), « *positionnement* » (interposition dans un réseau d'acteurs et de significations), « *intéressement* » (négociations entre acteurs sur les enjeux), « *interrelation* » (mobilisation d'alliés). Il s'agira donc d'observer et d'analyser les acteurs, les processus et les discours qui visent à objectiver (Le Bourhis, 2004) les impacts du changement climatique et à « rendre gouvernable » (Lascoumes, 1996) l'adaptation sur les territoires littoraux, en suivant au plus près les mécanismes de circulation, de traduction et de mise en politique de l'adaptation.

Nous chercherons également à analyser les opérations visant à « rendre discutables » et acceptables (Barthe, 2002)⁷⁷ des mesures d'adaptation, en particulier celle de la « relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux ». Cela nécessite de porter attention aux types de travail politique à l'œuvre qui visent à « *chaîner des objectifs, des problèmes à résoudre, des valeurs, des conséquences, un public* » (Zittoun, 2013). Ces activités de « fabrique » des politiques d'adaptation au changement climatique passent donc également par la recherche ou la constitution de « publics » au sens de John Dewey, ainsi que de (co)propriétaires d'un problème et de ses solutions. Elles s'opèrent au croisement de jeux d'acteurs, d'arguments, et de pouvoirs pour mobiliser des individus ou des groupes comme alliés, mais aussi pour rendre certains acteurs responsables (*accountable*) de la propagation et/ou de la mise en œuvre de ces solutions. Enfin, à rebours de l'intention de certains acteurs de mettre à l'agenda et de faire advenir des mesures d'adaptation au changement climatique sur/pour les territoires littoraux, il s'agit d'analyser certaines « barrières à l'adaptation » (Biesbroek *et al.*, 2014 ; Dupuis et Knoepfel, 2011 ; Pasquini *et al.*, 2013) et les formes de résistance qui lui sont opposées.

⁷⁵ « *La transversalité des politiques climatiques conduit à recentrer l'analyse sur les processus de traduction [...] : de la sphère scientifique à la sphère politique, du niveau local au niveau global, d'une norme, d'un instrument ou d'un secteur d'action publique à un autre, et inversement.* » (Bérard et Compagnon, 2014).

⁷⁶ Lascoumes P., « Traduction », dans Boussaguet *et al.* (2010), 632-640.

⁷⁷ « *C'est pourquoi, dans ces situations, on peut dire que rendre gouvernable, c'est d'abord rendre discutable et, en l'occurrence, ouvrir la « boîte noire » des héritages technologiques. [...] En portant attention à la constitution d'espaces publics spécifiques, il s'agit alors de s'interroger sur les procédures mais aussi sur les stratégies et les ressources mobilisées par les acteurs afin d'augmenter le degré de discutabilité des problèmes et les maintenir ainsi sur l'agenda des autorités publiques ou au contraire d'enclencher des mécanismes de fermeture et d'irréversibilisation.* » (Barthe, 2002, p.78).

Pour étudier ces processus de circulation et de mise en politique de l'adaptation des littoraux au changement climatique, nous articulons trois champs théoriques complémentaires pour notre problématisation et nos observations de terrain : une sociologie pragmatique et discursive des problèmes et des solutions liés à l'adaptation (section 2), une sociologie des instruments de l'action publique (section 3), une sociologie politique des sciences et de l'expertise (section 4). L'articulation de ces trois perspectives analytiques (pragmatisme, sociologie politique, sociologie des connaissances) permet de fonder une analyse en termes de « gouvernance performative » qui soit attentive conjointement aux dimensions discursives, politiques et cognitives de l'adaptation des littoraux au changement climatique.

2. Une approche pragmatique et discursive des politiques d'adaptation

Les conséquences possibles et/ou avérées du changement climatique, les inquiétudes ou incertitudes auxquelles elles peuvent donner lieu, conduisent un certain nombre d'acteurs à mener des « enquêtes » consistant à établir des projections et modélisations, à étudier les possibles impacts sur les milieux et les ressources naturelles, à appréhender les vulnérabilités territoriales, à identifier et à tester des mesures d'adaptation... Cette section vise à présenter l'axe analytique bâti pour étudier ce travail d'enquête porté sur les conséquences du changement climatique et les actions visant à y faire face, à partir d'une sociologie pragmatique et discursive des problèmes publics. Certains aspects issus de la philosophie pragmatiste américaine, et repris en sociologie et en science politique, permettent de saisir i) les formes de problématisation et de publicisation des enjeux liés au changement climatique en zones littorales, ii) le travail d'énonciation et de légitimation des problèmes et des solutions d'action publique face aux conséquences du changement climatique sur ces espaces.

i. Faire l'expérience du changement climatique : apports de la sociologie pragmatique des problèmes publics et de leurs solutions

L'intérêt marqué pour les conséquences (involontaires et/ou inattendues) des actions humaines se trouve dès le départ au cœur de l'approche pragmatiste des philosophes américains comme James, Peirce et Dewey⁷⁸. Sans détailler la manière dont cet intérêt a irrigué la pensée pragmatiste et les différents débats entre ces penseurs (on pourra notamment se reporter à Zittoun, 2013, en particulier pp.29-48), nous retenons que cette attention portée

⁷⁸ La pensée pragmatiste se révèle intéressante face à la problématique du changement climatique, notamment au regard des conceptions de l'environnement qui s'y sont développés, basées sur le concept d'expérience, l'environnement étant vu comme espace au sein duquel l'expérience opère, se construit et construit l'individu et les relations humaines. Voir également, à ce sujet Charles (2011) et Ginelli (2016).

aux conséquences indirectes des actions humaines engage bien souvent les acteurs sociaux dans un travail d'enquête, à partir d'une situation définie comme problématique, enquête « dont le déroulement implique souvent des processus d'association, de délibération et d'expérimentation, qui permet de circonscrire une situation à réguler ou à maîtriser, d'en déterminer progressivement les composantes et les enjeux, et en regard, d'en organiser l'expérience par la constitution de publics, la focalisation de leur attention et l'orientation de leur action. » (Céfaï et Terzi, 2012, p.10). Ce travail d'enquête engage les acteurs qui s'y impliquent ou qui en sont victimes, à savoirs les « publics » au sens de Dewey, à faire l'expérience - individuelle ou collective - d'un problème dès lors que le « trouble » a été défini comme une situation problématique.

Au cours de l'enquête, « *problématisation (définition d'une situation problématique) et publicisation (constitution des publics concernés par cette situation) sont les deux faces d'une même dynamique* » (*ibid.*). L'adaptation au changement climatique, souvent décrite comme un problème flou et labile, ou encore « mal structuré » (*cf.* introduction), fait ainsi l'objet d'une recherche de « structuration », ou de problématisation, des enjeux à réguler et des solutions pour y parvenir, mais aussi des acteurs amenés à endosser ces actions⁷⁹. S'y observent alors des stratégies et processus de légitimation pour se saisir de la « propriété » du problème et de ses solutions (Gusfield, 2008). En effet, « *problématiser une question, ce n'est pas seulement dire ce qu'elle est, c'est indissociablement dire qui est appelé à intervenir, de quelle manière et avec quels moyens* » (Lagroye *et al.*, 2012, p.524)⁸⁰. La problématisation d'un problème public et de ses solutions ainsi que leur publicisation constituent donc des activités proprement politiques (Zittoun, 2013, Fourniau, 2015), en ce qu'elles influent sur l'attribution de responsabilités, de ressources et ainsi sur les interdépendances et relations de pouvoir entre acteurs. Les questions d'échelles (spatiales, temporelles et d'action) s'avèrent par exemple importantes : “[...] *framing policy problems as local, regional, national, international, or transboundary, or as a short-term or long-term problem, involves strategic upscaling and downscaling and can be considered a political act.*” (Termeer *et al.*, 2011 ; voir aussi Ayers, 2010).

⁷⁹ Dans cette section, nous parlerons ainsi de manière indifférenciée de *problématisation* ou de *cadrage*, termes proches employés selon les auteurs et courants mobilisant une approche constructiviste des problèmes publics (les notions de cadre et de cadrage étant davantage mobilisées par des auteurs comme Snow (2001), Trom et Zimmerman, etc.). Toutefois, pour assurer une homogénéité et une cohérence du propos, le terme de *problématisation* sera préféré et utilisé dans la suite du manuscrit pour rester cohérent avec ce registre de l'enquête mais aussi avec la problématisation entendue au sens de négociation sur les enjeux comme opération de traduction/transcodage d'un problème ou d'un enjeu (Lascombes, 1996).

⁸⁰ « *La question de la régulation, dès lors qu'il s'agit d'évoquer la gouvernabilité de nos sociétés, est inséparable de l'énoncé des principes qui guident les critères de répartition des tâches entre les acteurs et les institutions, définissent les conditions de légitimité de l'action publique et fondent les stratégies des acteurs.* » (Thoenig et Duran, 1996).

Les problématisations autour d'un enjeu donné peuvent s'appuyer sur des savoirs, des outils de mesure et de quantification (des indicateurs, des cartes, des modèles), des catégorisations, en somme des opérations d'objectivation⁸¹. Nous porterons attention à ces opérations en ce qu'elles peuvent conduire à des formes de « problématisation technique » des effets du changement climatique en zones côtières, mais aussi à des problématisations et revendications plus politiques. Suivant les façons de conduire l'enquête, donc de problématiser et de publiciser, se donnent à voir des dynamiques de politisation ou de dépolitisation qui augmentent ou au contraire restreignent « *la capacité de la collectivité concernée à infléchir le cours des choses, ou [...] la décourage d'envisager qu'elle est en mesure de le faire* » (Céfaï et Terzi, 2012, p.38).

Jean-Baptiste Comby (2008) analyse les mécanismes de problématisation et de publicisation du changement climatique à partir des configurations sociales entre les principaux « entrepreneurs du problème » que sont l'Etat et ses établissements publics (Agence de Développement Et de Maitrise de l'Energie – ADEME), des scientifiques-experts, des ONG, des journalistes spécialisés, des « professionnels de la sensibilisation » (N. Hulot, Y. Arthus-Bertrand...). Il montre que : i) La science se révèle être un moyen et une condition importante de problématisation et de publicisation des enjeux liés au changement climatique, notamment au travers d'acteurs multipositionnés (l'exemple de deux scientifiques français, Jean Jouzel et Hervé Le Treut, est à ce titre particulièrement documenté ; nous reviendrons sur le rôle d'Hervé Le Treut dans le cas d'étude aquitain)⁸². ii) Les outils incitatifs sont majoritairement mobilisés par les pouvoirs publics (au regard d'autres outils plus coercitifs ou prescriptifs), et tout particulièrement les dispositifs de sensibilisation et de « communication engageante » : ceux-ci s'appuient largement sur les collectivités territoriales et les élus locaux pour « sensibiliser » (et donc « intéresser ») leurs administrés, afin de responsabiliser ces mêmes élus ainsi que l'ensemble des acteurs sociaux. Ces mécanismes de sensibilisation-communication favorisent alors une approche dépolitisée des enjeux climatiques. iii) Ce cadrage repose fortement sur les logiques managériales à l'œuvre aujourd'hui dans l'action publique⁸³ ainsi qu'une appréhension homogénéisante (ou désocialisée) d'un « grand public » et une approche psychologisante du social. Il relève à ce titre que l'indifférence (ou la passivité) constatée face à ces logiques de sensibilisation et de responsabilisation peut être lue comme une forme de « résistance » au problème tel qu'il est cadré et mobilisé, en particulier dans la culture populaire.

⁸¹ « Ces productions [...] coupent dans la trame complexe et continue du réel, le simplifient et le rendent par-là maîtrisable. Elles créent [...] des entités singulières, saisissables et gouvernables » (Le Bourhis, 2003, p. 164).

⁸² Pour une analyse socio-linguistique des discours de ces « porteurs d'alerte » à la croisée de la recherche et de l'expertise publique, voir la thèse de L. Scotto d'Apollonia (2014).

⁸³ « Administrations dominées mais contraintes d'agir, conformité avec les exigences et les mécanismes du marché, crédit international, quantification des responsabilités (individuelles) et donc des objectifs, quête de crédits symboliques, on retrouve bien là des caractéristiques de l'activité politique managérialisée. » (Comby, 2009).

Nous souhaitons approfondir cet ensemble de résultats, en nous attachant notamment à analyser les dynamiques et les effets de ces processus de dépolitisation dans la fabrique des politiques d'adaptation. Nous faisons l'hypothèse que ce travail de dépolitisation, visant à éluder la confrontation de valeurs et de choix qui engagent une collectivité et son environnement, est aussi à l'œuvre dans l'institutionnalisation de l'adaptation au changement climatique, mais qu'il ne peut tenir qu'un temps : à mesure que les problèmes liés au changement climatique sont problématisés et publicisés (ce que Felstiner *et al.* (1980) ont appelé *naming*), l'identification de victimes, de personnes vulnérables et de responsables (*blaming*) ainsi que le travail de définition et de légitimation des solutions à apporter (*claming*) créent ou renouvèlent des espaces de débat politique. Le travail de re-politisation dépend notamment des ressources que mobilisent certains acteurs – tels que des entrepreneurs de cause ou des entrepreneurs politiques (*cf. infra*), en particulier des ressources cognitives (expertise) et temporelles. En effet, « *le temps est une ressource d'action face à laquelle les divers groupes d'acteurs ne sont pas tous équivalents* » (Barbier, 2007 ; voir aussi Blanck, 2016). Nous mettrons à l'épreuve cette hypothèse d'une politisation des enjeux liés à l'adaptation au changement climatique en zones côtières, en particulier lors de l'analyse de l'appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, porté par le Ministère de l'Ecologie (chapitre 8).

Parmi les autres ressources impliquées dans ces opérations de problématisation politique et de légitimation de nouveaux cadres d'action figurent des ressources argumentatives et rhétoriques, mobilisées dans différentes arènes. Les approches discursives et argumentatives des politiques publiques offrent des clés de lecture pour appréhender les processus de circulation de la notion d'adaptation au changement climatique, mais aussi de « mise en récit », de traduction et de légitimation de problèmes et de solutions attachés à l'adaptation en zones côtières.

ii. L'adaptation en zones côtières : récit et énoncés d'action publique

L'anticipation des conséquences du changement climatique (leur identification, qualification et quantification, probabilisation...) est au fondement même de la problématisation et de la publicisation des enjeux associés : l'expérience dans laquelle sont engagés des collectifs d'acteurs repose ici essentiellement, non pas sur des troubles déjà advenus du fait du changement climatique, mais sur des troubles dont on pressent que le changement climatique y est pour quelque chose ou qui pourraient advenir dans un futur plus ou moins proche. Pour le dire autrement, il s'agit à la fois d'un problème « déjà-là » (les dynamiques physiques et climatiques – et les effets d'inertie associés – donnant à voir des tendances palpables) et « pas encore tout à fait là » (les effets sont davantage subodorés et projetés que pleinement réalisés). Du fait de cette forte dimension prospective du changement climatique et de ses effets, l'une des tâches que se donnent alors scientifiques, politiques, associations, en somme des « lanceurs d'alerte » (Chateauraynaud et Torny, 1999), est d'anticiper et de faire exister le problème avant que ses effets ne soient trop préjudiciables pour les sociétés. Ce travail

d'alerte peut ensuite être repris par des « porteurs d'alerte » (Scotto d'Apollonia, 2014) pour amplifier et/ou porter la cause dans différents espaces publics et politiques.

L'expertise et les modèles climatiques constituent une part importante de ce travail visant à « rendre visible » ces effets potentiels ou avérés (Marquet, 2014, Dahan, 2013). Mais, depuis quelques années avec l'institutionnalisation progressive de l'adaptation au changement climatique, il s'agit de la « rendre gouvernable » à différentes échelles de gouvernement et d'action publique. Adossés aux opérations d'objectivation et de mise en visibilité, des discours et des argumentaires sur l'adaptation au changement climatique sont produits pour inscrire, faire circuler et légitimer ce nouvel enjeu dans les textes, dans les débats publics, d'une arène à une autre... Ils constituent à la fois des supports et des cadres (plus ou moins stratégiques) pour porter et défendre cette « cause » de l'adaptation au fil d'épreuves (Chateauraynaud, 2011)⁸⁴. A travers ces discours et les dispositifs langagiers et matériels qui les portent, des acteurs vont ainsi chercher à anticiper et à « penser la catastrophe » (Bourg *et al.*, 2013), ainsi qu'à « rendre discutable » (Barthe, 2002) tout un ensemble de problèmes et de solutions possibles malgré les incertitudes associées.

Ces jeux d'arguments font appel à des technologies discursives et littéraires dans l'objectif de faire advenir un domaine d'action « digne d'intérêt » et d'action publique, comme cela a bien été montré au sujet de l'environnement (Charvolin, 2003) et du développement durable (Rumpala, 2010a). Florian Charvolin (2003) a en particulier mobilisé la notion de « *mise en rapport* » pour rendre compte de ces opérations, notion entendue selon une double acception : cognitive d'une part, à savoir l'agrégation et la mise en relation d'énoncés et d'arguments épars pour donner une consistance cognitive et politique à un domaine émergent, matérielle d'autre part, à savoir la production de rapports ou de documents écrits qui peuvent constituer autant d'« inscriptions » et de « prises » dans le processus de construction de l'action publique. Enfin, ces discours sur l'adaptation au changement climatique font appel à différents registres d'action (« *Faisons vite, ça chauffe* », « *Urgence climatique* », « *Agir aujourd'hui pour le littoral de demain* »), saisis par des visions et modalisations du futur (Chateauraynaud, 2013, pp.300-301) (annexe 2).

Considérant que les activités langagières constituent une part substantielle de la fabrique des politiques publiques⁸⁵, l'analyse des discours et des arguments – entendus à la fois comme des

⁸⁴ Nous présenterons dans le chapitre méthodologique les outils et la manière permettant de rendre compte de ces processus, en particulier dans une visée balistique comme l'a développée F. Chateauraynaud (2011) en collaboration également avec J.M. Fourniau (2015).

⁸⁵ Les politiques « procédurales » ou « constitutives », fixant davantage des cadres d'interaction et de négociation pour la construction d'un bien commun que des objectifs précis à atteindre (à l'inverse des politiques dites « substantives »), accroissent et renouvèlent les besoins d'échange, de négociation, de conflit, ainsi que de compromis dans les règles à établir (Le Bourhis et Lascoumes, 1998). Les discours et jeux

pratiques et des ressources discursives et argumentatives rattachées à des positions, des identités sociales et des intentions (Durnova et Zittoun, 2013) – a fait l’objet d’un regain d’intérêt dans l’analyse de l’action publique, en particulier suivant ce qui est appelé le « tournant argumentatif » dans les politiques publiques et dans leur analyse (Fischer, 2013 ; Fischer et Forester, 1993). Parmi ces travaux, l’analyse des pratiques discursives comme processus de communication, d’argumentation, de conviction, de persuasion et donc de légitimation dans l’action publique ont retenu notre attention⁸⁶. P. Zittoun propose par exemple le concept d’« énoncé de politique publique », entendu comme « *l’ensemble des discours, idées, analyses, catégories qui se stabilise autour d’une politique publique particulière et qui lui donne sens.* » (Zittoun, 2013, p.20). Dans une veine similaire, le concept de « récit de politique publique » (*policy narrative*) est mobilisé comme moyen analytique :

« La fonction d’un récit de politique publique est donc de garantir, c’est-à-dire de certifier » et de stabiliser « les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe. Dans cette perspective, les récits de politique publique peuvent bien être de fausses représentations de la réalité - et reconnues comme telles -, elles survivent cependant et parviennent à s’imposer » (Roe, 1994, p.51). » (Radaelli, 2000, p.257).

Ces récits mobilisent des algorithmes et des séquences de type « *si... alors... donc* » pour introduire des relations de causalité (temporelle, etc.) entre des problèmes et des solutions. Ils peuvent ainsi participer de la dramatisation ou de la médiatisation d’un enjeu, ainsi que de la construction de sens pour un type d’action.

« L’ordre temporel des évènements (ou la séquentialité) est une propriété fondamentale des récits. [...] Comme l’écrit E. Roe, « moins incantatoires et normatifs que l’idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver, que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les évènements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose » (Roe, 1994, p.36-37). » (Radaelli, 2000, p.257).

Cette citation met en exergue un aspect important du travail de mise en politique de l’adaptation au changement climatique : de par cette fonction d’incarnation et

d’arguments sont donc de plus en plus au centre de jeux de pouvoir symbolique qu’il s’agit d’analyser dans la fabrique des politiques contemporaines.

⁸⁶ L’analyse de discours est également un aspect théorique et méthodologique important de la *political ecology*, cherchant à réinscrire des pratiques et représentations vis-à-vis de l’environnement au sein de formes de pouvoir et de domination qui tiennent ou se maintiennent grâce à des discours dominants. Pour un exemple d’analyse, dans une perspective de *political ecology* d’inspiration gramscienne (discours hégémonique, etc.), sur le rôle de l’Etat dans certains processus de maladaptation, voir D’Alisa et Kallis (2016).

d'intériorisation, ces récits peuvent constituer, pour leurs promoteurs, un opérateur pour passer de l'adaptation comme « mythe rationnel » (tel que défini en première approche en début de chapitre) à l'adaptation comme politique ou programme d'action. C'est par ces récits que peut s'opérer la traduction de l'énoncé global porté par des instances internationales en un ensemble de discours et de dispositifs d'action aux échelles nationales et infranationales. L'enjeu est alors d'analyser la construction et la circulation de ces récits, leur cadrage sous-jacent, les luttes éventuelles entre différents récits et entre plusieurs « coalitions discursives »⁸⁷, et leurs poids respectifs dans la recherche de solutions et les prises de décision...

Les travaux cités ci-dessus rejoignent en un sens ceux développés par Gilbert et Henry (2012) sur les espaces et luttes de définition des problèmes publics, en ce qu'ils accordent une attention spécifique aux processus définitionnels par lesquels des acteurs se saisissent de situations problématiques et rentrent en compétition pour obtenir la « propriété » d'un problème. Ils s'en démarquent cependant dans leur attention plus grande portée au discours, à la fois comme pratique d'interaction entre un locuteur et son auditeur et comme opérateur agissant sur le réel, c'est-à-dire comme opérateur de pouvoir au sens de Foucault. L'analyse discursive des processus d'action publique problématise en effet ce qui est souvent naturalisé : les bases langagières, identitaires et cognitives dans la fabrique des politiques publiques. Elle permet alors de montrer de quelle manière le discours produit et rend gouvernable un certain nombre de problèmes et d'objets (Feindt et Oels, 2005). Sur ce point, Dryzek et Lo (2015) montrent par exemple les effets rhétoriques que peuvent produire, au sein de forums participatifs, les analogies et les opérations de (re)cadrage sur l'émergence de consensus pour l'engagement d'individus manifestant des formes de déni ou de scepticisme face au changement climatique⁸⁸.

L'analyse des discours politiques permet alors de rendre compte des effets performatifs de la parole politique, à l'image de ce qu'ont montré Austin (1991 [1965]), Bourdieu (1981, 1982)⁸⁹, ou encore Tapie-Grime *et al.* (2007) pour qui :

⁸⁷ M. Hajer, l'un des principaux auteurs mobilisant cette approche dans l'analyse des politiques environnementales, définit ainsi les coalitions discursives comme « *the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices that conform to these story lines, all organized around a discourse* » (Hajer, 1993, p.47).

⁸⁸ « *Rhetoric can move people when logic does not* » (Dryzek and Lo, 2015, p.3).

⁸⁹ « *En politique, « dire c'est faire », c'est-à-dire faire croire que l'on peut faire ce qu'on dit et en particulier faire connaître et reconnaître des principes de division du monde social, les mots d'ordre, qui produisent leur propre vérification en produisant des groupes et, par là, un ordre social. La parole politique -c'est ce qui la définit en propre- engage totalement son auteur parce qu'elle constitue un engagement à faire qui n'est vraiment politique que s'il est le fait d'un agent ou d'un groupe d'agents responsables politiquement, c'est-à-dire en mesure d'engager un groupe et un groupe capable de l'accomplir : c'est à cette condition seulement qu'elle équivaut à un acte.* » (Bourdieu, 1981, p.13).

« [la] mise en place d'une pratique de gouvernance nécessite un effort de persuasion, de mobilisation des partenaires, effort pour lequel le savoir-convaincre et l'habileté rhétorique sont des ressources fondamentales et par essence tendues vers un objectif performatif [c'est-à-dire visant à susciter l'adhésion à un certain point de vue et/ou à pousser autrui à agir dans un sens désiré]. » (Tapie-Grime et al., 2007, p.35).

Afin d'analyser les dynamiques locales lors de l'élaboration de projets de développement durable, ces auteurs empruntent, tout en s'en démarquant, la notion de « gouvernance performative » à Robert Futrell (1999) qui la désigne comme « *une situation dans laquelle les impressions de gouvernance concertée sont mises en scène et entretenues par les organisateurs du débat, alors que la participation effective aux processus de prise de décision reste négligeable* » (Tapie-Grime et al., 2007, p.33)⁹⁰. Ils récusent en particulier la posture dénonciatrice de cet usage de la notion de performativité, en réhabilitant la réflexivité des acteurs participant aux débats : « *La réflexivité mise en œuvre par les acteurs sociaux leur permet d'ailleurs, dès lors qu'ils en sont conscients, de prendre en compte les effets performatifs et d'y ajuster leurs comportements (Giddens, 1994).* » (Ibid., p.35). Ils rejoignent ainsi le sens donné par Austin pour qui un acte (discursif) est performatif (c'est-à-dire qu'il agit sur le réel par le fait même d'exister ou d'être énoncé) en fonction des situations et des interprétations données à son endroit⁹¹.

Nous rejoignons pleinement cette posture sensible à la nature et aux conditions collectives du travail d'élaboration et d'appropriation d'énoncés performatifs selon les situations (voir également Denis, 2006). Elle correspond à cette « sensibilité pragmatique » pour l'analyse de l'action publique revendiquée en introduction du chapitre. Les dimensions matérielles de la performativité (rapports, supports de présentation et plateformes de partage en ligne, mais aussi indicateurs, observatoires, etc.) sont également un point important de notre analyse, afin de l'appliquer aussi bien à des discours qu'à des instruments et à des dispositifs. En effet, le changement climatique étant une réalité « déjà là » et « pas encore tout-à-fait là » (cf. *supra*), et compte tenu des caractéristiques et des enjeux de l'adaptation (incertitudes et incomplétudes des connaissances, responsabilités partagées et enchevêtrées...) ainsi que des transformations de l'action publique (décentralisation, responsabilisation des parties prenantes et des destinataires de l'action publique...), nous faisons **l'hypothèse que la mise en politique de l'adaptation au changement climatique procède majoritairement de dispositifs et d'énoncés à visée performative, ce à différentes échelles d'action publique et de gouvernement.**

⁹⁰ « *Performative governance is a situation in which impressions of committed governance are displayed by officials yet effective inclusion of citizenry in the decision-making processes – the principle objective of the occasion – is negligible.* » (Futrell, 1999, p.502).

⁹¹ Un exemple classique concerne la formule « Je vous marie » qui, si elle est énoncée par le Maire et dans les règles en vigueur, vaut acte de mariage ; ce qui n'est pas le cas dans toute autre situation.

Pour mettre à l'épreuve cette hypothèse, il convient de mobiliser les outils permettant d'analyser ces instruments et ces procédures au sein des jeux d'arguments mais aussi des jeux et des pratiques d'exercice du pouvoir, c'est-à-dire des formes de gouvernementalité⁹².

3. Adaptation au changement climatique : la gouvernementalité en question

L'évolution des modes d'action publique sur le littoral a permis de rappeler l'avènement et le succès de la notion de gouvernance (à travers la Gestion intégrée des zones côtières notamment), tout en soulignant des dynamiques de recomposition d'un Etat régulateur et/ou stratège vis-à-vis des autres acteurs des politiques littorales. Cette section vise à examiner ces dynamiques institutionnelles qui cadrent (pour partie) la façon dont l'adaptation des littoraux au changement climatique est mise en politique et régulée. Nos observations rejoignent à ce titre plusieurs travaux récents sur l'instrumentation et les nouvelles postures et pratiques de l'Etat vis-à-vis des territoires infranationaux. Parmi ces instruments, l'expérimentation sociale et/ou politique est revendiquée dans les discours et dans certains dispositifs visant à gouverner l'adaptation en zones côtières. Considérant que l'expérimentation est une dimension forte du cadre conceptuel de la « gouvernance adaptative », nous discutons ci-dessous certains éléments de ce courant de littérature, afin d'examiner par la suite l'expérimentation et d'autres instruments mobilisés dans la gouvernance de l'adaptation au changement climatique.

i. La « gouvernance adaptative » : un cadre conceptuel opératoire ?

Parmi les difficultés de régulation du changement climatique qui se posent aux gouvernements figurent celles liées aux interactions et aux imbrications entre échelles d'action publique et de gouvernement (Cash *et al.*, 2006 ; Urwin et Jordan, 2008 ; Bérard, 2011) ou encore au défi d'articuler des mesures et des instruments participant à la fois d'une stabilité institutionnelle (assurant un espace minimal de confiance entre acteurs et entre institutions) et d'une adaptabilité (permettant des ajustements selon l'évolution des connaissances et des changements sociaux et environnementaux) sur le long terme (Jordan et Huitema, 2014). Pour faire face à la complexité et à l'incertitude des changements affectant l'évolution des systèmes socio-écologiques, de nombreux auteurs et acteurs explorent de nouvelles manières de penser et d'agir pour gouverner des enjeux tels que les changements environnementaux globaux et leurs effets. Considérant que les modèles classiques de régulation et de planification ne sont pas aptes à répondre aux incertitudes et aux effets non

⁹² Pour Foucault, il s'agit « d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer » (Foucault M., 1994, *Dits et écrits*, T. IV, p. 584).

prévisibles de changements de long terme, des modèles de gouvernance sont promus pour assurer de la flexibilité et des apprentissages collectifs au sein même de l'action collective et publique. En particulier, des systèmes de gouvernance polycentriques et/ou multi-niveaux, des dispositifs de participation publique, ainsi que des processus itératifs d'expérimentation et d'apprentissage chemin faisant (*learning by doing*) figurent parmi les principales caractéristiques du modèle de la « gouvernance adaptative » (Brunner *et al.*, 2005 ; Folke *et al.*, 2005 ; Armitage *et al.*, 2008 ; Huitema *et al.*, 2009). Nous questionnons ici l'aptitude de ce modèle à répondre à notre problématique, en en soulignant quelques apports et limites⁹³.

Il convient de souligner le développement rapide et croissant du cadre de la gouvernance adaptative (e.g. Chaffin *et al.*, 2014), à l'image de celui de « *transition management* » pour les systèmes sociotechniques (Rumpala, 2010b). Ils relèvent d'évolutions dans les façons de concevoir et de percevoir les modes de régulation comme faisant partie intégrante des questionnements et des difficultés à gouverner les sociétés et leurs relations avec l'environnement. Certains auteurs évoquent ainsi un moment « réflexif » qui questionne plus directement les principes et les pratiques de gouvernement et de gouvernance, face à la complexité et à l'incertitude de situations qui ne se laissent pas enfermer dans une seule voie (« *one best way* ») s'agissant du cadrage des problèmes, des diagnostics et pronostics posés sur eux, des solutions à apporter (Voß et Bornemann, 2011). Reconnaisant la multidimensionnalité des problèmes, l'ouverture des futurs possibles, et la diversité des approches pour faire face aux défis du développement durable, les cadres de la gouvernance adaptative et du *transition management* proviennent également de différentes traditions de recherches et de disciplines telles que l'écologie, les sciences de l'innovation et des technologies, l'analyse des politiques publiques... Celui de la gouvernance adaptative trouve ses fondements dans le courant de la gestion adaptative (*adaptive management*) des écosystèmes et des ressources naturelles, puisant dans les théories sur la résilience et l'évolution des systèmes écologiques (Holling, 2005)⁹⁴. Regroupés parfois sous le vocable de « gouvernance réflexive » (Voß *et al.*, 2006), l'accent est mis, dans ces *design* institutionnels, sur certains éléments clés : la participation et l'intégration de connaissances diverses, l'expérimentation et l'apprentissage collectif, ainsi que la révision, à la lumière des nouvelles connaissances produites, des modes de régulation pour permettre ou maintenir la capacité de

⁹³ Certains paragraphes de cette section ont été repris de l'article suivant : Rocle N., Salles D., 2017. "Pioneers but not guinea pigs": experimenting with climate change adaptation in French coastal areas, *Policy Sciences*, doi: 10.1007/s11077-017-9279-z.

⁹⁴ Une communauté nombreuse et diversifiée de chercheurs se retrouve notamment au sein de la *Resilience Alliance* et de la revue qu'elle a fondée : *Ecology and Society*.

systèmes socio-écologiques à s'adapter à des changements complexes et imprévisibles (Gunderson et Light, 2006 ; Olsson et al., 2006)⁹⁵.

Les attributs fonctionnalistes et normatifs de ces cadres conceptuels méritent d'être soulignés (pour un exemple d'application normative assumée, voir Fournier *et al.* (2016)). Ces cadres d'analyse séduisent en effet par leur caractère intégrateur et systémique, donnant à voir de véritables « *prescriptions institutionnelles* » (Huitema *et al.*, 2009) pour gérer une transition ou une adaptation généralisée des systèmes socio-écologiques face à des phénomènes globaux et pour partie irréversibles. L'importance attachée à l'adaptation du système de gouvernance en fonction des changements sociaux et écologiques nous paraît rejoindre une vision fonctionnaliste, que l'on décèle de manière croissante dans les cadres conceptuels intégrateurs mobilisés aujourd'hui sur les questions environnementales (Marquet et Rocle, 2014). Plus encore, c'est l'absence ou l'insuffisante prise en compte des dimensions politiques et des rapports de pouvoir qui est critiquée (Shinn, 2016 ; Voß et Bornemann, 2011), critique à laquelle nous souscrivons et qui renvoie à la vision irénique de certains courants ou approches de la gouvernance (*e.g.* Padioleau, 1999). Conscients de ces aspects fonctionnalistes et normatifs, nous retenons certains attributs de ce cadre conceptuel au regard de nos observations empiriques, en particulier l'accent mis sur *l'expérimentation* comme un moyen propice aux formes d'intégration de connaissances et d'apprentissage politique. Ces expérimentations peuvent concerner soit les formes de gestion et l'acquisition de connaissances nouvelles qu'elles permettent, soit les arrangements institutionnels eux-mêmes afin d'en tirer des enseignements et de pouvoir constamment adapter les stratégies et modes de régulation mis en œuvre⁹⁶.

Cette dimension de l'expérimentation est intéressante à plus d'un titre. Certaines initiatives en lien avec la problématique de l'adaptation en zones côtières se réclament tout d'abord d'approches expérimentales. Plus largement des expérimentations de gouvernance climatique ("*climate governance experiments*" (Hoffman, 2011)) explorent de nouveaux savoirs et de nouvelles pratiques face aux enjeux du changement climatique, à l'image de nombreuses villes dans le monde (Bulkeley and Castán Broto, 2012). Elle constitue plus encore, pour certains, un régime de gouvernance actuellement mis en œuvre à l'échelle de l'Union européenne (Sabel et Zeitlin, 2010) ou devant l'être pour la gouvernance climatique au niveau international (Abbott, 2017). La mobilisation croissante de ce terme dans l'action publique indique que l'expérimentation devient une voie de plus en plus mise en avant pour concevoir et opérationnaliser des politiques publiques dans de nombreux domaines (transition

⁹⁵ Ceci rejoint la définition de la réflexivité donnée par Anthony Giddens : « *La réflexivité de la vie sociale moderne, c'est l'examen et la révision constantes des pratiques sociales, à la lumière des informations nouvelles concernant ces pratiques mêmes, ce qui altère ainsi constitutivement leur caractère* » (Giddens, 1994, p.45).

⁹⁶ "*Adaptation is necessarily experimental. Strategic shifts are frequently going to be needed in response to new conditions and information. They will also emerge as we reassess existing trajectories and goals.*" (Rickards, 2013).

écologique, ville durable, politiques de la jeunesse, de la santé...)⁹⁷. Elle a partie liée avec les initiatives de rationalisation et de modernisation de l'action publique. L'évaluation est en effet très souvent liée à l'expérimentation pour en mesurer les effets et en tirer des enseignements pour la généralisation des résultats (Simha, 2015).

Enfin, ce que le terme d'expérimentation évoque (l'enquête, le test, l'expérience, l'exploration, l'évaluation, l'innovation, etc.) nous intéresse particulièrement, invitant à prendre au sérieux les appropriations que font les acteurs de l'expérimentation et les effets performatifs de ces dispositifs. Ceci requiert d'identifier les origines et les motifs de ces expérimentations, de comprendre par qui et comment elles sont conduites, et d'analyser leurs effets directs et indirects sur les processus d'action publique. Toutefois, en accord avec le constat qu'une part importante de la littérature sur la « gouvernance adaptative » ne porte pas une attention suffisante aux dimensions politiques (au sens de *politics* et de *polity*), il s'agit de considérer ces processus expérimentaux dans les transformations politiques plus larges dans lesquelles ils opèrent.

ii. Entre gouvernance et gouvernement : l'expérimentation en tension

Tout d'abord, en suivant Huitema *et al.* (2009), l'expérimentation n'est pas une activité neutre en elle-même et dépend des raisons qui la motivent, des acteurs qui la portent et de la manière dont elle est conduite et dont les problèmes sont cadrés et publicisés. L'expérimentation peut servir différents buts, dont les plus revendiqués sont de produire de nouvelles informations et connaissances et de résoudre des problèmes. L'expérimentation peut également être un moyen de maintenir une idée politique dans le débat public (« *Keep a Policy Idea Alive* » (Hirschon *et al.*, 2006)), de relier des enjeux, des secteurs, des niveaux d'action publique ainsi que d'établir des liens entre « l'ancien et le nouveau » (Termeer *et al.*, 2011). Elle peut être mobilisée pour inciter des acteurs à endosser une « responsabilité partagée » (être responsable et comptable de) en participant à la fabrique de nouvelles règles, visant par-là à accroître

⁹⁷ Parmi les exemples de ces tendances, on peut citer l'initiative « France Expérimentation », créée en juin 2016, au service de l'innovation dans les entreprises, <http://www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeux/france-experimentation>. Voir aussi, pour le domaine de l'innovation dans l'action publique, l'initiative associative « La 27^{ème} Région », <http://www.la27eregion.fr/>. Une traduction au niveau organisationnel de ce mouvement est donnée à travers le « bureau de l'évaluation et de l'expérimentation » au sein du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). Ce dernier, associé à la Délégation interministérielle à l'Économie sociale et solidaire (Diess), rendra d'ailleurs accessible à l'automne 2017 une plateforme en ligne visant à constituer une « banque de l'innovation sociale au service de l'expérimentation dans les territoires » (<http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/en-bref-37-cget-04-2017.pdf>). Un mouvement de professionnalisation s'observe également, à travers la création de profils et de structures privées et/ou publiques dont l'innovation, l'expérimentation et l'apprentissage collectif représentent les principaux axes de cette nouvelle offre de service aux territoires (e.g. le *think tank* créé en 2014 « La fabrique des territoires innovants »).

l'efficacité et la légitimité des politiques environnementales (Salles, 2009). D'autres buts peuvent également être imaginés : participer de la restructuration et de la recomposition de l'Etat national et/ou territorial (Bulkeley et Castán Broto, 2013), ouvrir de nouveaux espaces institutionnels et politiques, tester et transférer de nouveaux modèles d'action publique en utilisant des « sites pilotes » ou des « projets de démonstration » (Huitema et al., 2009 ; Sanderson, 2002), tester « l'acceptabilité sociale » de nouvelles règles et normes, ou encore aider à se projeter dans le futur (Nair et Howlett, 2015).

Ainsi, la montée en puissance des discours sur/pour l'expérimentation sociale et politique traduit-elle des évolutions dans la fabrique des politiques publiques ou correspond-elle davantage à une rhétorique politique visant de nouvelles formes d'enrôlement et de légitimation de l'action des autorités ? Est-elle par exemple susceptible de donner lieu à des formes d'expérimentation démocratique (Sintomer, 2011) ? Symbolise-t-elle, plus encore, un nouvel agir politique (Barthe et Linhardt, 2009 ; Quet, 2013) ou l'avènement d'un expérimentalisme démocratique (Sabel, 1999) ? Nous faisons **l'hypothèse que les expérimentations et les incitations à expérimenter constituent une forme de gouvernementalité d'enjeux environnementaux et territoriaux comme l'adaptation au changement climatique**. Cette gouvernance par l'expérimentation traduit des changements structurels des formes d'autorité et de légitimité politiques, en particulier liés aux rapports de force s'exerçant en France entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre du renforcement actuel des processus de décentralisation.

L'expérimentation peut tout d'abord s'entendre comme un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004), orientant l'analyse vers les liens matériels et symboliques qu'elle crée entre les parties prenantes, à l'image de ce qui a été mené au sujet du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (Bureau *et al.*, 2014). En effet, l'expérimentation a été introduite comme un droit, pour les collectivités territoriales, à déroger de manière temporaire aux dispositions législatives et réglementaires relatives à leurs compétences. Ces dispositions ont été introduites par une loi constitutionnelle « relative à l'organisation décentralisée de la République » (et précisée ensuite par une loi organique) en 2003⁹⁸, ce qui traduit un dispositif à la fois pratique et normatif qui régit les relations entre l'Etat et les collectivités. Sans la rejeter pour autant, cette perspective de l'expérimentation en tant qu'instrument de l'action publique nous semble cependant présenter certaines limites analytiques.

L'expérimentation est en effet une forme d'instrumentation particulièrement labile et ouverte à de multiples interprétations et appropriations, pouvant à tout le moins permettre de la caractériser, à l'image de la prospective, comme un « instrument liquide » (Rio, 2015).

⁹⁸ Article 72 al.4 de la Constitution. Le droit à l'expérimentation pour l'Etat a aussi été constitutionnalisé à ce moment. Voir notamment Durance (2010) pour le contexte et les motivations de cette réforme constitutionnelle.

Bulkeley et Castán Broto (2013) caractérisent les expérimentations urbaines face au changement climatique comme des « *interventions volontaires dans lesquelles se trouve une volonté plus ou moins explicite d'innover, d'apprendre ou d'acquérir de l'expérience* » (Bulkeley et Castán Broto, 2013, p.363, je traduis). Ce sont donc ces dimensions exploratoires, prospectives et finalement idéelles qu'il convient d'analyser : le fait de tester et de partager des points de vue, d'explorer et de se projeter dans le futur par rapport à des situations incertaines, implique (et met à l'épreuve) les aptitudes idéelles et communicationnelles des acteurs impliqués et nécessite de produire du sens à l'action collective comme individuelle (Nair et Howlett, 2015).

Il ne s'agit pas pour autant de réifier le rôle des idées et des discours dans l'explication des phénomènes d'apprentissage et de changement ; la place des intérêts positionnels, les rapports de forces et de pouvoir doivent être intégrés à une analyse de ces pratiques visant l'expérimentation et l'apprentissage politique (Bennett et Howlett, 1992). A cet effet, l'institutionnalisme discursif (Schmidt, 2008, 2010) propose des clés de lecture au plan analytique en « *prenant au sérieux les idées et les discours* » dans l'explication du changement institutionnel. Nous mobiliserons les notions de « *discours de coordination* » et de « *discours de communication* » pour restituer les processus de légitimation et de persuasion observés dans le cadre d'un appel à projets du Ministère de l'Ecologie qui appelait à « *expérimenter* » la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux⁹⁹. D'autres formes d'instrumentation que l'expérimentation sont toutefois mobilisées dans la mise en politique l'adaptation des littoraux au changement climatique, ce que nous proposons à présent d'étudier.

iii. Circulation croisée et instruments de l'action publique

Béal et Pinson (2015) relèvent deux évolutions notables dans les politiques urbaines entre les années 1990 et les années 2000. La référence aux principes procéduraux du développement durable, intimement liés à ceux de la gouvernance, aurait laissé place à la référence croissante et dominante du changement climatique. Parallèlement, la mobilisation d'instruments néo-managériaux (standards, indicateurs, dispositifs de contrôle de performance)¹⁰⁰ participe de formes de « *gouvernement à distance* » des politiques urbaines locales (Epstein, 2013, 2015).

⁹⁹ P. Hassenteufel et A. Smith (2002) mettaient bien en évidence l'intérêt de travaux centrés sur les processus de légitimation - en particulier par l'étude des stratégies discursives et des discours de justification - pour problématiser à nouveaux frais les liens entre *policy* et *politics*.

¹⁰⁰ Voir également Oels (2005) qui analyse, dans une perspective foucauldienne, les formes de gouvernementalité des pratiques qui visent à rendre gouvernable le problème du changement climatique : elle montre qu'aujourd'hui une forme dominante relève du gouvernement néolibéral (ou « *advanced liberal government* ») essentiellement basé sur des formes marchandes de régulation.

Ce double mouvement conduirait au passage progressif de la « gouvernance de la durabilité » au « gouvernement du changement climatique » comme principal vecteur de l'action publique urbaine. Cette hypothèse, mettant en avant une recomposition de l'action de l'Etat selon des formes de pilotage et de contrôle issues de la nouvelle gestion publique, mérite d'être affinée et mise à l'épreuve par l'analyse des techniques de gouvernement mobilisées aujourd'hui dans l'action publique littorale face au changement climatique.

Pour ce faire, deux voies d'investigation attentives aux formes de gouvernementalité sont exposées : l'une relative à ce que ces auteurs ont appelé le modèle de la « circulation croisée » (Béal *et al.*, 2015), l'autre, fortement reliée, centrée sur les instruments d'action publique mobilisés par l'Etat et ses établissements publics comme l'ADEME. S'agissant des instruments caractéristiques de ces formes de gouvernementalité, Renaud Epstein (2015) retient trois types principaux : l'appel à projets, les labels et les indicateurs de performance.

« L'appel à projet est d'abord un instrument de gestion de la pénurie. [...] la mise en concurrence des territoires pour l'accès aux crédits des programmes étatiques doit favoriser l'émulation, en poussant ces acteurs à innover pour se distinguer [...] à approfondir leur coopération, au-delà des accords parfois formels qui se nouaient dans les démarches contractuelles du passé. [...] Parce qu'il est sélectif – et plus il est sélectif –, l'appel à projet est un instrument puissamment incitatif dans un contexte de crise budgétaire, qui permet à l'État de stimuler la coopération territoriale et de retrouver une capacité d'orientation à distance des politiques urbaines ». (Epstein, 2015).

Le caractère incitatif de cet instrument dépend toutefois des budgets mis en jeu, du problème à traiter ainsi que des gains et/ou des « risques politiques » à répondre à ces appels à projet¹⁰¹. L'appel à projet peut également être articulé à d'autres instruments d'action publique tels que les labels, les prix ou les trophées « *qui placent les villes lauréates dans une position favorable pour peser sur l'élaboration de nouvelles réglementations et pour accéder aux subventions étatiques (Béal, 2014) » (ibid.)*. Plusieurs de ces instruments sont mobilisés dans la mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les territoires littoraux : un appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, la labellisation des Programmes d'Action et de Prévention des Inondations, les trophées de l'adaptation au changement climatique, des indicateurs de performance dans les stratégies de gestion des risques littoraux... Ces instruments sont analysés dans la thèse selon les dynamiques performatives qui les sous-tendent, en particulier dans le modèle de la « circulation croisée » exposé ci-après.

¹⁰¹ Nous reviendrons à ce titre sur les différences d'engouement entre un appel à projets de 2005 ayant porté sur la « gestion intégrée des zones côtières » (49 demandes ayant été portées) et celui analysé en détails dans le cadre de la thèse sur « la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux » (ayant comptabilisé 5 propositions seulement).

Béal *et al.* (2015) ont en effet proposé de caractériser les rapports actuels centre-périphérie en France selon un modèle de la « circulation croisée » (en référence à celui de la « régulation croisée » qui prévalait jusqu'aux années 1980), entendue comme double mouvement de circulation horizontale (entre villes) et verticale (entre villes et gouvernement central) au sein duquel l'Etat stimule et cadre « *la mise en circulation et la diffusion de modèles, de pratiques, d'objectifs* » (*ibid.*). Cette thèse, s'inspirant notamment de la géographie radicale anglosaxonne sur les circulations et transferts horizontaux entre les villes, est intéressante au regard de nos observations empiriques : elle fournit une voie d'analyse et d'interprétation nuancée entre, d'une part, les tenants de la gouvernance urbaine et du retrait de l'Etat dans la conduite des politiques publiques (du fait des dynamiques de globalisation, de décentralisation et de montée en puissance du rôle politique des instances infra et supranationales ainsi que d'acteurs privés...) ¹⁰², et d'autre part les auteurs mettant en exergue une forte recomposition de l'Etat stratège mobilisant les outils du nouveau management public pour (ré)asseoir son autorité et sa légitimité (voir aussi Aust *et al.* (2013)).

Suite à des formes de légitimation procédurale des politiques territoriales par le recours aux notions de gouvernance et de proximité (Ségas, 2007), particulièrement symbolisées par le contrat et le « projet » (*cf.* chapitre 1), l'Etat se repositionne ainsi dans le jeu des interdépendances entre acteurs, en participant ou en initiant des mécanismes de circulation, de diffusion et de valorisation d'expériences « innovantes » et « exemplaires » des politiques urbaines et territoriales ¹⁰³. C'est ce dont le terme d'Etat régulateur permet de rendre compte, défini comme « *un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre* » (Hassenteufel, 2011, p.290) ¹⁰⁴. Il s'appuie pour ce faire sur différents acteurs et entités qu'il a contribué à créer (agences, établissements et groupements publics...) ainsi que des experts qui jouent un rôle croissant dans la conception et la légitimation de l'action publique. Nous proposons à présent d'étudier ces liens entre expertise et action publique à partir de la (nouvelle) sociologie politique des sciences (Frickel et Moore, 2006).

¹⁰² Pour une lecture stimulante du point de vue de l'anthropologie politique qui invite à penser le politique et le pouvoir « au-delà de l'Etat », voir M. Abélès (2014).

¹⁰³ Comme le souligne Pinson (2015) : « *D'une part, les relations d'interdépendance dans lesquelles est désormais inséré l'État ont généralisé les modes d'action fondés sur la négociation intergouvernementale, l'ajustement, l'itération, la contractualisation, l'agencification voire l'externalisation qui rendent compliqué l'exercice du contrôle citoyen. D'autre part, l'État de la gouvernance fonde de plus en plus son rapport à ses citoyens sur un registre de l'incitation, de l'injonction à l'entrepreneuriat et de moins en moins sur le registre de l'allocation de droits. C'est une des dimensions du glissement de formes d'action fondées sur la hiérarchie vers des formes d'action fondées sur les mécanismes du marché et des réseaux.* » (p. 508).

¹⁰⁴ P. Hassenteufel (2011) mobilise ce concept notamment pour ne pas négliger, à l'instar de certains travaux sur la « gouvernance », « *les spécificités des ressources politiques et des finalités du politique* », ainsi que « *les phénomènes de hiérarchisation liés au pouvoir politique au sein de l'État* » (p. 270).

4. Science, expertise et action publique : caractériser les liens et les modes de coproduction

L'idée consistant à « s'adapter » à un « méta-risque », non encore advenu mais dont l'on « pressent » et parvient à « mettre en visibilité » les prodromes ainsi qu'un certain nombre de conséquences (acidification des océans, montée croissante du niveau marin, évènements climatiques extrêmes, etc.), soulève des questions inédites pour les autorités publiques comme pour l'ensemble des disciplines scientifiques. Ces particularités participent, selon la littérature spécialisée en sociologie des risques, d'une composante centrale d'une « nouvelle » famille de risques communément désignée sous la notion de « nouveaux risques » (e.g. Godard *et al.*, 2002). D'une complexité intrinsèque, à l'instar du changement climatique, ils ont pour principale caractéristique d'être foncièrement incertains et s'apparentent à des « menaces » (plutôt qu'à des risques avérés et connus) sur lesquelles peu de données scientifiques sont disponibles¹⁰⁵. Plus que jamais, en ces situations incertaines, le politique recourt aux « experts » pour « raconter le futur aujourd'hui » (Colonomos, 2014), afin de le rendre « gouvernable »¹⁰⁶.

L'expert et l'expertise ont un rôle pragmatique : le mot « expert » renvoie étymologiquement à celui « d'expérience ». Ils sont convoqués en vue « d'éclairer, justifier ou fonder au moins partiellement une décision » (Roqueplo, 1992, p.162), leurs avis se caractérisant comme « l'expression d'une connaissance scientifique [articulée] à un processus décisionnel » (*ibid.*). Bien que ses conditions d'exercice se soient largement diversifiées (Lascoumes, 2002), l'activité d'expertise est le fruit « d'une situation problématique, requérant un savoir de spécialiste, qui se traduira par un avis, donné à un mandant [les autorités politico-administratives], afin qu'il puisse prendre une décision » (Trépos, 1996). Le politique ou gestionnaire (« ceux qui font métier de décider ») demandent en effet aux experts (« ceux qui font métier de connaître ») de mobiliser l'ensemble des connaissances disponibles relatives à un domaine particulier, afin de fournir, en réponse à une question ou à un problème précis, des pronostics, statistiques, avis aussi fiables et « formels » que possible (Theys et Kalaora,

¹⁰⁵ « Parmi les objets qu'étudie la science, certaines sont extrêmement complexes, et cette complexité est l'une des causes primordiales de l'incertitude scientifique. L'effet de serre anthropique est un exemple patent. Pour déterminer les effets des concentrations accrues de gaz à effet de serre observées dans l'atmosphère, il faut tenir compte d'une multitude de facteurs causals et de mécanismes potentiels. Plusieurs systèmes naturels compliqués comme les océans, les forêts et les sols interagissent avec le système atmosphérique, au même titre que des activités humaines comme la production alimentaire ou énergétique. Des facteurs sociaux tels que le commerce, la population, les migrations et les modes de vie demandent aussi à être analysés. De toute évidence, toute prédiction de l'issue de toutes ces interactions est nécessairement entachée d'incertitude.» (Hansson, 2002).

¹⁰⁶ « [...] plus la perception d'un univers pavé d'incertitudes s'impose, plus l'expertise est sollicitée. Les prédictions sont d'autant plus demandées que le futur est difficile à prédire » (Colonomos, 2014, p.63).

1992), pour que la décision ou mesure de gestion associée soient prises en une « connaissance de cause » objectivement et rationnellement fondée (Roqueplo, 1996). Comme le note justement P.B. Joly, « l'essence de l'expert [est...] d'exporter un savoir et une légitimité acquis dans le champ du scientifique pour fonder des décisions sur des questions disputées dans le champ politique » (Joly, 2005).

Demandant aux experts de fournir un appui scientifique à la gestion des biens publics, l'Etat accentue ainsi, en vertu de « l'autorité de la science », la légitimité rationnelle-légale des mesures et décisions prises en tenant compte de ces recommandations et résultats. La science, en tant qu'elle semble être le plus fiable instrument disponible de prédiction et d'objectivation du futur, est en effet devenue plus que jamais le bras droit d'une action publique cherchant à réduire autant que faire se peut, non seulement l'incertitude inhérente à la conduite des affaires humaines, mais encore, puisque responsable face à la société civile, les potentiels risques politico-médiatiques qu'elle encourt (e.g. sur le « syndrome du nuage de Tchernobyl », Rivasi, 1992). Sans doute en raison d'une logique d'« *accountability* », l'Etat étant responsable et garant de la sécurité publique, est-il devenu l'interlocuteur et « premier client » du scientifique (Roqueplo, *ibid.*). Ce lien de la science à la décision est d'autant plus fort que l'action publique évolue en contexte non seulement incertain mais aussi controversé.

i. Une sociologie politique et pragmatique des sciences et de l'expertise littorale

Par l'intermédiaire de calculs de probabilités, d'indicateurs, de cartographies et de modélisations statistiques poussées, les incertitudes liées aux effets du changement climatique sont majoritairement rendues « visibles » et possibles par la médiation scientifique (Dahan, 2013). Si la science est la voie privilégiée de « mise en visibilité » (Lemieux, 2005) du changement climatique et de ses effets potentiels ou avérés (Marquet, 2014), il importe d'analyser comment, par qui et pourquoi ces savoirs sont produits et mobilisés. Dans une perspective de sociologie politique des sciences, il s'agit de comprendre et de connaître les usages non scientifiques, ou politiques, de savoirs scientifiques portant sur le changement climatique, sur ses conséquences potentielles ainsi que sur les diverses recommandations d'action relevant de l'adaptation au changement climatique. Sans chercher à saisir ou postuler de substrat inexorablement social et subjectif à la source des connaissances scientifiques en général, sans non plus nous prononcer sur la question épistémologique de leur validité ou objectivité¹⁰⁷, nous analysons le fonctionnement de l'expertise et des « sciences de l'action publique » (Ihl, 2006) dédiées à l'adaptation au changement climatique, afin d'identifier d'éventuels emplois stratégiques au service d'une décision et/ou d'une cause politico-

¹⁰⁷ Voir notamment Dubois M. (dir.), 2013, « La science, une activité sociale comme une autre ? Controverses autour de l'autonomie scientifique », *L'Année Sociologique*, vol. 63, n°2.

gestionnaire, ainsi que ses modalités d'articulation avec la participation publique sous différentes formes et dans différentes scènes d'action publique.

Pour ce faire, une sociologie politique des sciences peut tout d'abord être prise entre deux schémas interprétatifs diamétralement opposés et par conséquent être soumise à certains risques afférents (Granjou, 2003). Critiquant le primat et l'emprise sans cesse croissante de l'activité rationnelle sur l'activité communicationnelle, Habermas (1978) a proposé une analyse, devenue depuis classique, des relations entre science, politique et société. Il s'agit des modèles « décisionniste », « technocratique » et « pragmatique ». Sans les présenter ici, soulignons que les deux premiers constituent les extrémités d'un même continuum interprétatif : s'ils présentent un avantage pédagogique certain, ils ont (pour la même raison) le défaut de simplifier à l'excès la réalité et la complexité des situations de décision. Une description plus fine et vraisemblablement plus juste devrait pouvoir se trouver dans des situations moins clivées, plus hybrides et intermédiaires. A ce titre, le modèle pragmatique, que J. Habermas esquisse comme une troisième voie et appelle de ses vœux, est celui selon lequel les savants proposeraient des moyens en vue de la réalisation de fins débattues collectivement dans l'espace public. La perspective de sociologie politique des sciences adoptée ici cherchera ainsi à se demander dans quelle mesure et jusqu'à quel point il y a « scientification du politique » et « politisation de la science », sans cependant verser dans une explication-compréhension qui n'entrelacerait pas ces deux dynamiques.

De nombreuses situations observées dans le cadre de ce travail caractérisent également la montée en puissance de formes d'expertise procédurales (Granjou et Barbier, 2010) incluant, dans le cours même de la conception des politiques d'adaptation au changement climatique, des activités d'expertise collective et pluridisciplinaire d'une part, et d'autre part la participation d'acteurs institutionnels, professionnels, associatifs et citoyens. Ces deux formes peuvent par ailleurs se rencontrer voire s'hybrider, par exemple dans le cadre de diagnostics territoriaux ou d'exercices prospectifs participatifs, où les experts et consultants jouent un rôle important d'intermédiaires entre élus et administrés (Devisme et Ouvrard, 2015)¹⁰⁸. Dans ce contexte, il s'agit alors de « *considérer l'inflexion participative moins comme un nouveau régime [...] que comme participant à des formes d'hybridation et d'expérimentation inédites à partir des deux régimes de connaissance [basés sur le recours aux experts et sur les indicateurs], dans lesquelles action publique environnementale et connaissances évoluent conjointement* » (Granjou *et al.*, 2010). C'est donc à une approche pragmatique et politique de l'expertise (Barbier *et al.*, 2013) que nous nous référons, impliquant de saisir pleinement les situations et les contextes d'interaction dans lesquels sont placés les experts (Bérard et Crespin, 2011 ; Bérard et Roger, 2015) dans la fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique.

¹⁰⁸ Voir également Jacob et Desage (2015) sur les « aménagements de la participation ».

Afin d'analyser ces situations dans lesquelles l'expertise est convoquée en matière d'adaptation au changement climatique sur les littoraux français, l'une des entrées les plus heuristiques (et aussi des plus génériques) que nous avons identifiées aborde les pratiques scientifiques et d'expertise à partir du travail aux frontières (*boundary work*) qui est fait pour assurer la légitimité et l'autorité des connaissances et des positions expertes malgré les évolutions et contraintes qu'elles rencontrent depuis quelques décennies.

ii. Expertise et travail aux frontières entre science et politique

Dans les travaux mobilisant une approche politique des sciences et de l'expertise, tous présentent la caractéristique de s'intéresser aux liens entre savoirs et pouvoirs, à ce qui les relie mais aussi à ce qui cherche à les séparer, à les « purifier » des compromis de l'expertise (Barthe et Gilbert, 2005). Les processus de couplage ou au contraire de démarcation entre science et politique font l'objet de luttes et d'influences autour des frontières sociales et symboliques entre ces mondes (ou champs) sociaux répondant à des logiques propres mais dont les frontières sont perméables et poreuses. Les travaux relatifs au « *boundary work* » ont donné lieu à une abondante littérature, depuis l'article fondateur de Gieryn (1983). Issu de la sociologie des sciences, cet article a permis de réinterroger la place et le fonctionnement des sciences parmi les différentes institutions sociales en reconnaissant le travail de professionnalisation et d'autonomisation des sciences et des scientifiques¹⁰⁹. Ce travail de « démarcation » opéré entre ce qui relève, pour leurs promoteurs, des pratiques et disciplines scientifiques de ce qui n'en relève pas, a permis de montrer le travail de production de frontières « culturelles » de la part des scientifiques aux fins d'autonomisation, d'expansion ou encore de monopolisation (d'une discipline ou sous-discipline par rapport à d'autres) pour l'allocation de ressources d'autorité et de légitimité.

Par la suite, Star et Griesemer (1989) ont élaboré le concept de « *boundary object* », ou objet-frontière, pour désigner et suivre des objets (matériels ou immatériels) suffisamment flexibles et robustes à la fois pour fonder une interprétation commune d'un enjeu et relier des univers sociaux hétérogènes (voir aussi Trompette et Vinck (2009)). Mais, comme l'indique Susan L. Star (2010), c'est bien le travail des « *gens qui fabriquent, qui font la publicité [de l'objet-frontière] ainsi que leurs arrangements de travail* » (p. 31) qui renseigne sur ce que peut être et ce que peut faire un objet-frontière. C'est donc ce travail aux frontières qui constitue le cœur de notre analyse. Les nombreux travaux reprenant ces conceptualisations issues de la sociologie des sciences dans une perspective de « théorie ancrée » (*grounded theory*) ont par la suite donné lieu à une forme de routinisation de ces concepts voire à des formes de

¹⁰⁹ Sur l'encastrement de la science dans des identités sociales, des institutions, des représentations et des discours, voir en particulier Jasanoff (2004).

« radicalisation » constructiviste ou relativiste (Gingras, 1995), la frontière et les objets-frontières étant systématiquement associés à la collaboration et à la coopération entre divers acteurs, gommant ainsi le caractère conflictuel des frontières, de leur production et de leur renouvellement.

En sociologie des sciences, certains auteurs ont cependant contribué à l'analyse de formes de convergences intellectuelles dans les milieux scientifiques tout en rendant raison des formes de division du travail social et de compétition entre disciplines (Shinn, 2000). Sheila Jasanoff a pour sa part mis en exergue les stratégies de démarcation mais aussi de coproduction entre tâches politiques et scientifiques dans les relations de conseil entre scientifiques et agences de régulation. Elle a notamment proposé le concept de « *regulatory science* » pour désigner cette activité hybride qui combine des connaissances scientifiques et des éléments de jugement et de négociation sociopolitiques dans la perspective d'une prise de décision (Jasanoff, 1990). L'analyse du travail au concret entre science et politique a en outre permis à Cash et à ses collègues (2002) de relever que, pour être prises en compte dans un processus de décision, les connaissances scientifiques devaient être perçues ou jugées (c'est là une condition peut-être nécessaire mais non suffisante) à la fois comme étant crédibles, légitimes et pertinentes vis-à-vis du problème posé et des solutions disponibles. Lorsque la pratique de l'expertise est confrontée à des incertitudes structurelles, les scientifiques se doivent de mieux communiquer, traduire et établir des médiations entre les acteurs en présence, donnant lieu à des conflits et à des luttes aux frontières de la science (mais aussi au sein du champ scientifique à travers l'évaluation par les pairs), symbolisées et visibles au travers de stratégies discursives et langagières (Jasanoff, 1987).

Schackley et Wynne (1996) ont à ce titre relevé ce qu'ils appellent des *boundary-ordering devices* (qu'on pourrait traduire maladroitement par « dispositifs de commande aux/des frontières ») pour désigner ces discours sur l'incertitude qui fonctionnent comme autant d'objets frontières (à la différence que ces derniers sont certainement plus stables et reproductibles dans le temps) et qui constituent des moyens rapides et approximatifs de concilier hétérogénéité (des acteurs et leurs positions) et coordination/cohésion (dans la fabrique de l'action collective)¹¹⁰. Ces discours font apparaître des opérations de traduction des incertitudes par les scientifiques à destination du monde politique, tout en maintenant une prise en compte plus riche et nuancée de ces incertitudes afin de préserver, aux yeux des pairs, l'intégrité scientifique autour d'un agenda de problèmes scientifiquement « traitables ». Grâce à ces discours, scientifiques et gestionnaires peuvent partager une apparente compréhension

¹¹⁰ Plusieurs types d'opérations sont mis en avant : clarification et gestion de l'incertitude, réduction de l'incertitude, transformation de l'incertitude (au sujet des transformations opérées sur les connaissances et incertitudes associées au changement climatique, voir Boezeman (2015)), condensation-homogénéisation de l'incertitude, programmation-renvoi dans le futur, déplacement de l'incertitude (dans une autre discipline, un autre domaine d'action publique, dans le fonctionnement même d'un écosystème ou d'un milieu, dans l'aléatoire des pratiques sociales, etc.)...

commune des incertitudes, et/ou s'entendre sur les limites que posent ces incertitudes pour agir et sur le besoin de nouvelles recherches, de nouveaux outils analytiques, de nouvelles bases de données, qui renverront à de nouveaux engagements politiques dans l'avenir (Shackley et Wynne, 1996). Les acteurs « s'arrangent » alors avec l'incertitude (Chalas, Gilbert et Vinck, 2009), cette dernière constituant une ressource pour des actions symboliques, pour maintenir l'autorité et l'intégrité de la science, reproduisant ainsi un ordre social dominant (légitimité légale-rationnelle) dans la science et l'action climatiques. Nous analyserons ces stratégies de traitement des incertitudes, en observant les effets qu'elles peuvent produire selon les situations d'expertise et de négociation au sujet des effets du changement climatique projetés sur les littoraux étudiés.

Le *boundary work* peut donc revêtir deux types de processus : l'un consistant en une délimitation et un traçage de frontières, l'autre visant à investir la porosité des frontières instituées entre des mondes sociaux. C'est donc à une analyse relationnelle et interactionnelle qu'invitent ces approches, en focalisant le regard non pas sur les entités et les groupes délimités mais sur les opérations de délimitation et de brouillage des frontières entre ces groupes¹¹¹. Mais il convient également de prêter attention aux acteurs et aux organisations qui présentent la particularité d'intervenir au plus près (et entre) des frontières instituées entre des univers sociaux et institutionnels.

iii. Acteurs et organisations frontières : les dynamiques intermédiaires de l'action publique

Prenant en compte ces formes d'échanges mais aussi de démarcation institutionnelle ou symbolique, l'analyse des ressources et des stratégies de ces acteurs et de ces organisations est particulièrement importante au regard de notre problématique. La transversalité du changement climatique et des enjeux de l'adaptation en zones littorales pose avec acuité la question des dynamiques d'échanges et des modes de coordination dans l'action collective et publique. Le questionnement qui sous-tend l'exploration ci-dessous est en effet de savoir dans quelle mesure le changement climatique donne lieu à des remises en cause de frontières et/ou au renforcement d'interdépendances sectorielles, cognitives, territoriales (Carter, 2017). En d'autres termes, l'adaptation au changement climatique, telle qu'elle est pensée et mise en

¹¹¹ Dans cette perspective, l'analyse des processus dialectiques entre production de frontières et production d'entités sociales ne peut faire l'économie d'une lecture en termes de pouvoir, dans une conception proche de Foucault. La frontière s'entend alors non plus simplement comme constitutive d'une relation de différence mais aussi d'asymétrie, c'est-à-dire de pouvoir ou de domination (Jeanpierre, 2010). Les courants critiques des théories du genre, pour lesquels il s'agit davantage de transgresser des frontières établies (masculin/féminin) comme ordres normatifs que d'affirmer une identité, mobilisent par exemple ce type d'approche.

œuvre actuellement, donne-t-elle lieu à une déssectorisation et à une transversalisation de l'action publique ? Si oui, selon quels mécanismes et par quels acteurs ?

La multiplication et l'enchevêtrement des niveaux d'action publique, ainsi que le développement des politiques procédurales fournissant des cadres d'interaction, ont conduit à des configurations plus souples et plus ouvertes selon les enjeux et problèmes à traiter¹¹². Dans le domaine de l'environnement en particulier, cela a pu avoir comme effet une distorsion et parfois une concurrence de plus en plus visibles entre territoires politiques ou administratifs, territoires des problèmes et territoires des solutions (Salles, 2006). Du fait de leur attractivité et de leur situation d'interface entre la terre et la mer, les espaces littoraux convoquent une multitude d'acteurs et de domaines d'action tels que l'aménagement, le logement, les mobilités et transports, les risques, l'environnement, l'économie touristique et productive, les loisirs, etc.

Des acteurs et des organisations spécifiques, dont le statut même est de prendre en compte cette multi-dimensionnalité des enjeux littoraux, ont à cet effet été institués ; le Conservatoire du littoral en est un exemple emblématique. Mais se développent depuis plusieurs années de nombreux arrangements et organisations hybrides, ainsi que des « métiers flous » (Richard-Ferroudji, 2014 ; Jeannot, 2005) caractéristiques de cette recherche de transversalité (chargés de mission littoral ou risques littoraux, élus en charge de la gestion du littoral, etc.). Cette section vise à cerner les principales caractéristiques de ces acteurs, centraux pour le rôle qu'ils jouent à l'interface de ces mondes sociaux mais souvent marginaux et frontaliers par rapport au découpage dominant, afin de pouvoir renseigner empiriquement, à partir de nos cas d'étude, les attributs et les ressources que ces acteurs mobilisent, ainsi que les contraintes auxquelles ils peuvent faire face dans la mise en politique de l'adaptation au changement climatique.

La littérature offre de nombreuses figures de ces acteurs aux frontières, synthétisées – de manière non exhaustive – dans le tableau ci-dessous. Il peut s'agir d'acteurs individuels ou collectifs selon les cas, mais tous présentent comme caractéristiques d'occuper une position frontalière à un univers institutionnel ou d'être situés dans certains espaces entre ces univers. De manière générique, O. Nay et A. Smith (2002) les ont désignés comme des « acteurs intermédiaires », en référence au terme de *policy* - ou *knowledge* - *broker*, signifiant courtier, intermédiaire. Ils distinguent deux types d'intermédiaires selon l'activité observée : l'activité du « généraliste » consistant à construire du « sens commun » entre des univers institutionnels

¹¹² « Face au retrait relatif de la règle générale et du rôle de la représentation politique dans ces modes de faire, il faut alors interroger les formes de légitimation, qui accompagnent la négociation explicite. C'est dans les pratiques qui entremêlent étroitement carrières et militantismes, engagement professionnel et engagement public qu'on peut déceler un patient travail d'accréditation de la négociation explicite. Il promeut de nouveaux répertoires d'argumentation, s'appuie sur des forums d'opinion locaux ou nationaux, et construit des profils intermédiaires situés à la charnière du technique et du politique. » (Gaudin, 2007).

(dimension cognitive de la médiation) et l'activité du « *courtier* » cherchant à stabiliser des compromis entre intérêts ou objectifs différents (dimension stratégique de la médiation)¹¹³. Ces deux figures idéal-typiques, qui opèrent des « échanges politiques » entre différents univers institutionnels, se combinent bien souvent dans la pratique. La multipositionnalité est souvent un atout pour ce faire, mais comporte aussi des risques à jouer un « double jeu », à la fois comme intermédiaire entre institutions et comme porte-parole d'une institution vis-à-vis de ses mandants (voir aussi Williams, 2002). Cette multi-appartenance et la capacité à « être équivoque » vis-à-vis des autres acteurs, de même que la résolution de tensions entre implication et détachement par rapport à l'action (gage potentiel de réflexivité et de légitimité), sont donc souvent relevés comme des atouts pour une médiation territoriale.

Pour nombre de sociologues, parler d'acteur « intermédiaire » renvoie à la distinction qu'a opérée Bruno Latour entre intermédiaire et médiateur (qu'il applique pour sa part aussi bien à des humains qu'à des non-humains, ou plus généralement à des actants) : alors qu'un intermédiaire désigne pour lui « *ce qui véhicule du sens ou de la force sans transformation* » (si l'on en connaît les causes, alors on devine et/ou connaît les effets), « *les médiateurs transforment, traduisent, distordent, et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont censés transporter.* » (Latour, 2006, p.58). C'est également dans ce sens que la distinction entre passeur et traducteur a été introduite par Callon (1986), le traducteur ayant la capacité de transformer les règles ou le sens donné à une entreprise collective. Au vu de cette terminologie riche mais potentiellement source de confusion¹¹⁴, nous nous tenons ici à parler d'acteurs-frontières, sans préjuger des changements que leur intervention peut entraîner sur la nature et la force des liens au sein d'une configuration (au sens d'Elias) d'acteurs.

¹¹³ Beuret et Trehet (2001) distinguaient, dans un sens assez proche, dimensions cognitive et stratégique, « *la médiation-passerelle [...] pour faire le lien entre les parties en présence et faciliter le dialogue, puis la médiation-miroir, dans laquelle un médiateur est mobilisé plus ou moins ponctuellement pour projeter aux participants une image de la réalité qui soit un support de dialogue.* ».

¹¹⁴ Comme le font remarquer Nay et Smith, « *[sans] tomber dans les pièges du nominalisme [...] chaque notion peut être utile si elle permet de dévoiler un aspect particulier de ce travail, car traduire des normes culturelles, mettre en relation des parties, vulgariser des connaissances techniques, rendre son arbitrage dans un conflit ou assurer le courtage de dossiers ne sont pas les mêmes activités.* » (Nay et Smith, 2002).

Acteurs ou organisations frontières	Courant principal <i>Principales caractéristiques / processus</i>	Exemples empiriques et références
« Acteur-relais », « marginal sécant »	Sociologie des organisations <i>Acteur individuel : coordination inter-organisationnelle</i>	(Crozier et Friedberg, 2014)
« Porte-parole » et « traducteur »	Sociologie des sciences / sociologie de la traduction <i>Acteur individuel – « actant » : Processus de traduction et constitution d'un réseau sociotechnique</i>	Chercheurs océanographes, coquilles Saint Jacques (Callon, 1986)
« Médiateur »	Approche cognitive des politiques publiques <i>Acteur individuel : articulation ou incarnation de la relation (référentiel) global – (référentiel) sectoriel ; Médiateur-expert / médiateur-praticien</i>	Ingénieurs chez Airbus, représentants agricoles (Muller, 2005, 2015)
« Passeur de frontières » (<i>boundary spanner</i>)	Sociologie des sciences / sociologie des organisations et des institutions <i>Acteur individuel : collaboration interprofessionnelle et inter organisationnelle</i>	Scientifiques et pluridisciplinarité (Routelous <i>et al.</i> , 2015) (Jollivet, 1992) (Williams, 2002)
« Organisation frontière » (<i>boundary organization</i>)	Sociologie des sciences et des techniques <i>Acteur ou entité collective : Relations science et politique ; Production ou incitations à produire des objet-frontière ; Inclusion des acteurs de chaque côté des frontières ; Modes d'accountability différents envers chaque monde social Co-production de connaissances et d'un ordre social entre science et politique (Jasanoff)</i>	GIEC Institut international de recherche sur le changement climatique Hoppe <i>et al.</i> ; (Guston, 2001) ; Boezeman <i>et al.</i> , 2013
« Entrepreneur frontière »	Sociologie politique et économique + sociologie des sciences <i>Acteur individuel ou entité collective : Position frontalière, garde-frontière et rôle d'objet-frontière</i>	Programme obésité Bergeron <i>et al.</i> (2013)

Tableau 2 : Acteurs-frontières : des figures et processus de médiation issus de la littérature

Parmi ces différentes figures de médiation, nos observations empiriques conduisent à porter une attention plus particulière à deux d'entre elles : il s'agit, d'une part et dans une perspective organisationnelle et institutionnelle, des « organisations-frontières », et d'autre part, dans une perspective plus proche de l'*agency* (reconnaissance de l'action humaine dans la transformation ou la reproduction d'un ordre social ou institutionnel), de « l'entrepreneur-frontière ».

a) Organisation-frontière : une médiation entre science et politique

En premier lieu, des formes d'organisations « hybrides » (*hybrid organizations*) de plus en plus nombreuses et diversifiées (agences, comités, conférences) sont observées, qui reposent sur des pratiques sociales issues des mondes de la science et de la politique, et opèrent un travail d'hybridation, de démarcation ou de renouvellement de frontières, ainsi que d'orchestration entre leurs domaines d'intervention (Miller, 2001)¹¹⁵. Gulbrandsen (2011) étudie par exemple le cas des instituts de recherche nationaux, en montrant que la légitimité organisationnelle de ces instituts est mise en tension justement du fait de ce caractère hybride, principalement entre public et privé, et entre science et société. Parmi ces formes organisationnelles, les « organisations-frontières » (*boundary organizations*) peuvent être définies comme des arrangements sociaux, des réseaux ou des institutions qui participent d'une articulation entre "science" et "politique", entendus comme des mondes (ou champs) sociaux avec leurs dynamiques propres d'organisation et de fonctionnement (*i.e.* de valeurs et de normes participant des critères de crédibilité, de légitimité et d'autorité qui régissent chacun de ces mondes), tout en maintenant des liens et en partageant un certain nombre de règles communes (Miller, 2001)¹¹⁶.

Pour Guston (2001), trois critères caractérisent les organisations-frontières : elles fournissent l'opportunité et parfois des incitations pour la création et l'utilisation d'objets-frontières (et de *standardized packages*) ; elles incluent la participation des acteurs de chaque côté des frontières, de même que des professionnels qui jouent un rôle de médiation ; elles existent à la frontière de la science et du politique mais ont des manières différentes de rendre compte envers chacun de ces mondes¹¹⁷. L'équilibre entre les intérêts des uns et des autres ne dépend pas seulement du *design* institutionnel mais aussi du contexte politique, des contingences propres à l'organisation telles que le leadership et les caractéristiques mêmes des problèmes traités par l'organisation (Hoppe et Wesselink, 2014). Les organisations-frontières performant alors, bien souvent, le travail accompli par rapport aux tâches respectives de chaque entité impliquée (Scott, 2000). Ceci suppose cependant que ces organisations s'adaptent aux changements institutionnels qui les concernent, selon des dynamiques internes encore peu étudiées dans la littérature (à l'exception notamment de Pesch *et al.* (2012)).

¹¹⁵ "These four elements — hybridization, deconstruction, boundary work, and cross-domain orchestration — make up what I term "hybrid management." (Miller, 2001, p. 487).

¹¹⁶ "I use the term *boundary organizations* to refer to those social arrangements, networks, and institutions that increasingly mediate between the institutions of "science" and the institutions of "politics" — understood as labels for distinct forms of life in modern society" (Miller, 2001, p.482).

¹¹⁷ S'agissant de ce troisième critère, qui emprunte à la théorie du principal-agent, il pose que les relations organisationnelles doivent se comprendre comme une série de délégations d'autorité (basées sur des contrats) des « principaux » vers les « agents » dans chaque ou entre les organisations.

Le GIEC est souvent présenté comme l'exemple type d'organisation-frontière au niveau mondial œuvrant dans le domaine du changement climatique, même si l'étude proposée par Miller (2001) du *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) amène à penser que, des institutions hybrides intervenant au sein du régime climatique, cet organisme subsidiaire (peu étudié par rapport au GIEC) est davantage impliqué dans l'assemblage toujours fragile et dynamique entre univers scientifiques et politiques. Plusieurs organisations de ce type ont également pu être analysées au niveau national dans différents pays d'Europe (Hoppe, 2010 ; Hoppe et Wesselink, 2014 ; Hoppe *et al.*, 2013), en Australie dans le domaine de la gouvernance des littoraux (notamment *the National Sea Change Taskforce*, voir notamment (Shaw, Danese et Stocker, 2013) ainsi que (Clarke *et al.*, 2013)), ou encore à d'autres échelles territoriales en matière de stratégies d'adaptation au changement climatique en zones côtières au Canada (Guillemot et Aubé, 2015) et d'évaluation de programmes d'adaptation côtière aux Etats-Unis (Moser et Davidson, 2015). Au-delà d'une lecture organisationnelle, ces travaux mettent plus ou moins l'accent sur le rôle d'acteurs individuels ou collectifs permettant ce type de collaboration et d'hybridation (à l'image des acteurs intermédiaires de Nay et Smith, *cf. supra*, ou des *boundary agents* ou des *knowledge brokers* dans la littérature anglo-saxonne). C'est cette perspective de l'*agency* que nous proposons maintenant d'aborder.

b) Entrepreneur-frontière : un entrepreneur politique aux frontières de l'action publique

La médiation, en particulier entre science et politique mais entendue ici plus généralement comme processus social entre différents univers sociaux ou institutionnels, ne doit pas conduire à une vision « héroïque » des acteurs-frontières, ces derniers intervenant dans des jeux complexes et des relations d'interdépendances plus ou moins fortes entre une pluralité d'acteurs, que désignent les notions de réseaux, de communautés, de coalitions, de configurations sociales, etc. Cependant, le rôle des entrepreneurs politiques (*policy entrepreneurs*) a été largement reconnu dans la perspective de défendre une cause, de constituer des réseaux, d'agir sur le changement de l'action publique (Huitema et Meijerink, 2010 ; Kingdon, 1984). Cette attention particulière à ces acteurs de changement institutionnel résulte d'un ensemble de travaux néo-institutionnalistes (dans son versant essentiellement sociologique) à la croisée de la sociologie des organisations, de la sociologie des mouvements sociaux et de la sociologie économique, et permet de souligner deux dimensions importantes :

« [En premier lieu] l'importance du travail (politique) de « bricolage », de « médiation » ou de « recombinaison » auquel se [livrent] les entrepreneurs de changement, en mêlant habilement et de façon nouvelle des éléments anciens du champ avec des éléments nouveaux, pour faciliter l'acceptation d'une innovation ou d'une réforme [...]. Un second point saillant de cette littérature est la redécouverte [...] que la position frontalière entre plusieurs entités sociales pouvait offrir des ressources cognitives et matérielles propices à l'initiation du changement [...]. » (Bergeron et Castel, 2016).

Les expérimentations politiques prenant souvent place en situation de forte incertitude, au sein d'espaces dont l'autorité politique est fragmentée, ou encore en l'absence de règles existantes sur les manières de gouverner (Hoffmann, 2011 ; Bulkeley et Castán Broto, 2013), les ressources et les styles d'action des entrepreneurs politiques peuvent être d'une considération importante pour expérimenter ou plaider de nouvelles options ou solutions d'action publique (e.g. Palmer, 2015). Leur rôle et leurs pratiques de leadership ressortent comme particulièrement importants dans les politiques d'adaptation ou de gestion adaptative. Olsson *et al.* (2006) mettent en évidence quelques aptitudes concourant à ce rôle de leadership: *“the ability to span scales of governance, orchestrate networks, integrate and communicate understanding, and reconcile different problem domains”* (voir aussi Meijerink *et al.* (2015)).

Parmi les différentes figures et caractéristiques des entrepreneurs en science politique et en sociologie des organisations, l'une d'entre elles a particulièrement retenu notre attention : celle de « l'entrepreneur-frontière » (Bergeron *et al.*, 2013), caractérisé notamment par « *sa position à la frontière de multiples univers en tension, par sa capacité à reproduire et à renforcer de nombreuses frontières et par son rôle d'“objet-frontière” ouvert aux projections et aux manipulations des différents acteurs participant de ces univers* » (p. 265). S'agissant de ce troisième critère, et contrairement au « traducteur » de M. Callon (1986), « *le succès de cet entrepreneur ne repose pas tant sur sa capacité à aligner les autres acteurs sur son programme, pour recomposer un nouvel univers dont il serait le centre, que sur sa capacité à jouer de ses multiples positionnements et identités pour configurer son entreprise en fonction des contours et des logiques des univers qu'il relie.* » (Bergeron *et al.*, 2013).

Des acteurs et des organisations agissant à l'interface de plusieurs secteurs d'action publique, échelles de décision et d'action, ou encore entre science, politique et société (Brunner *et al.*, 2005 ; Driessen *et al.*, 2010) peuvent ainsi donner à voir des configurations inédites dans l'expérimentation de politiques dites d'adaptation au changement climatique. Mais, au-delà de leur position dans l'espace social, ces acteurs « *sont réputés posséder deux qualités essentielles à la conduite du changement institutionnel : a) la réflexivité [entendue comme l'ensemble des capacités à exercer un regard réflexif sur les pratiques institutionnalisées et à concevoir des modes alternatifs d'accomplissement des objectifs] ; b) et le pouvoir [...]* » (Bergeron et Castel, 2016). Cependant, peu de travaux s'intéressent de près à la genèse et à l'inégale répartition des sources du pouvoir et des dispositions réflexives, faisant alors courir le « *risque d'une tautologie, en ce que le raisonnement revient à affirmer que les acteurs qui contribuent au changement ou qui parviennent à maintenir le statu quo sont ceux qui sont doués pour imposer le changement ou le statu quo* » (Bergeron et Castel, 2016)¹¹⁸.

¹¹⁸ C'est le cas, nous semble-t-il, de quelques travaux ayant pointé le rôle de tels acteurs dans les actions de persuasion et de légitimation de l'adaptation au changement climatique au niveau local (Wejs *et al.*, 2014).

Ainsi, la réputation, les compétences de mise en réseau et les ressources (notamment temporelles) mises en avant par Kindgon (1984) pour caractériser ces entrepreneurs politiques méritent-elles une attention plus grande pour identifier les mécanismes sociaux permettant à de tels acteurs, selon les contextes d'action dans lesquels ils interviennent, de promouvoir de nouvelles idées et d'exercer ce rôle d'intermédiation dans des cadres inter-organisationnels. Il s'agit donc de mener une étude précise et documentée des ressources (positionnelles, relationnelles, symboliques, matérielles...) que certains acteurs mobilisent afin d'éclairer les processus de médiation à l'œuvre dans la mise en politique de l'adaptation au changement climatique.

Du fait de cette position frontalière, nous souhaitons explorer une composante spécifique, à la fois cognitive et stratégique, du pouvoir que peuvent exercer ces acteurs-frontières, à savoir leur « *capacité à imposer leur influence par attraction et non par contrainte* » (Lascoumes et Lorrain, 2007) : « *C'est cette unification des formats de traitement de l'information, le partage de principes d'action communs et leur diffusion souple dans l'ensemble des espaces qui donne son efficacité à ce qui semble relever d'un pouvoir flou.* » (*Ibid.*). A une période où l'expertise est hautement valorisée dans l'action publique, et où l'information est déterminante dans une société en réseaux, ce « pouvoir informationnel », s'il est exercé dans une certaine durée, est donc intimement lié au pouvoir d'influence, entendu comme « *la capacité à peser sur l'action, non par l'usage de l'autorité ou de la propriété, mais par la capacité à organiser les représentations que les acteurs se font des choix possibles.* » (*Ibid.*). L'analyse empirique permettra de déterminer, selon les contextes d'action mais aussi selon les ressources des autres acteurs en présence, dans quelle mesure et de quelle manière ces dispositions à réfléchir et à modifier (selon le double sens de réflexivité) l'action des autres sont mobilisées dans la mise en politique de l'adaptation des littoraux au changement climatique.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les trois champs théoriques présentés *supra* et mobilisés comme cadre analytique dans la thèse sont synthétisés comme suit :

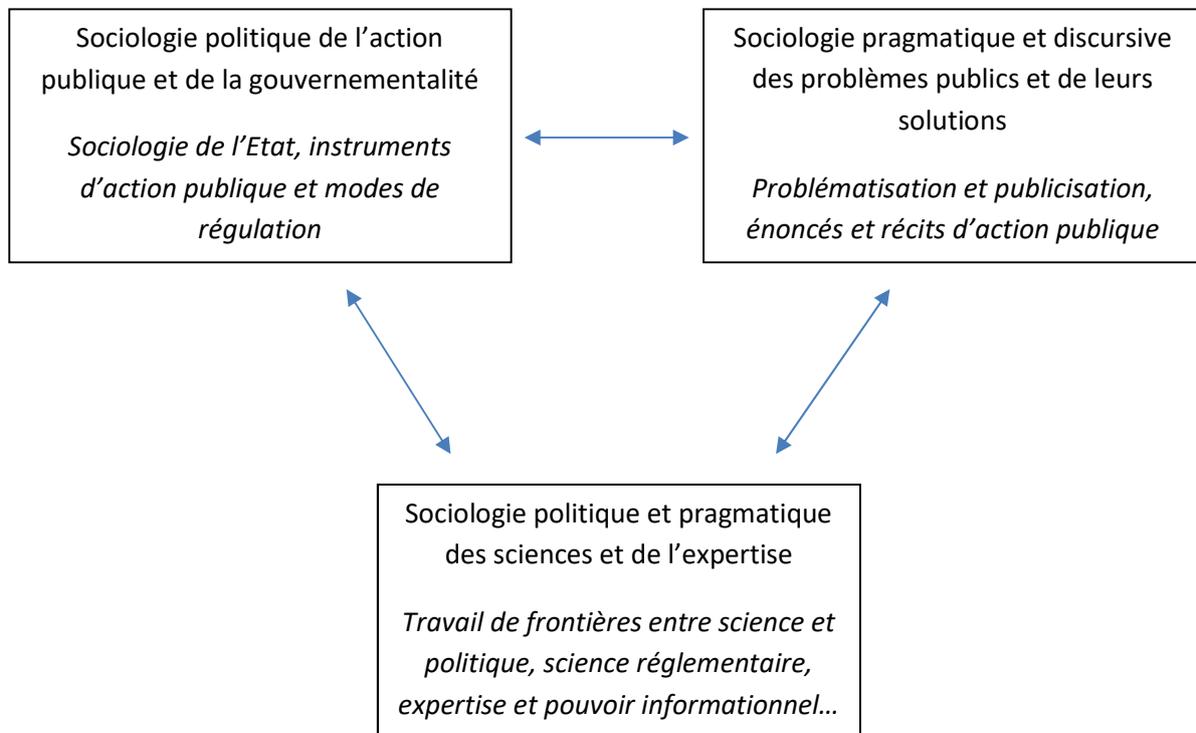


Figure 4 : Une sociologie politique et pragmatique de l'adaptation au changement climatique

Ce cadre théorique pluraliste vise à analyser les processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les territoires littoraux en portant une égale attention aux discours qui cherchent à faire circuler et à légitimer cette cause, aux instruments d'action publique qui sont élaborés et mis en œuvre pour ce faire, et aux acteurs qui opèrent des liens et des échanges entre différents univers sociaux et institutionnels, en particulier entre science et politique. Le poids de ces différents facteurs et processus est appréhendé selon les situations d'action, les stratégies de légitimation et les résistances, et selon les échelles d'action publique et leurs interdépendances.

L'hypothèse générale est que la mise en politique de l'adaptation des littoraux au changement climatique opère essentiellement par des dispositifs incitatifs et expérimentaux, souvent dépolitisés, mais dont peuvent se saisir des acteurs frontières capables de mobiliser des ressources afin d'exercer un pouvoir informationnel et de repolitiser les problèmes et les solutions d'adaptation en zones côtières. Ces acteurs et ces organisations, s'ils peuvent participer de la structuration et de l'appropriation d'un problème tel que l'adaptation, sont cependant dépendants du contexte sociopolitique dans lequel ils évoluent, à la fois produits et instigateurs des changements contemporains de l'action publique.

« [...] l'avènement d'acteurs intermédiaires se heurte à la persistance de logiques sectorielles portées par des acteurs administratifs, aux tensions entre la prise en charge d'un rôle de généraliste et la spécialisation, à la concurrence entre intermédiaires, à l'intervention d'acteurs politiques et aux inégalités de ressources entre acteurs. Ce n'est donc que dans certaines configurations singulières, en fonction de variables individuelles (trajectoires professionnelles et personnelles spécifiques) et d'un contexte favorable que des acteurs intermédiaires s'affirment et jouent un rôle clef dans l'action publique. » (Hassenteufel, 2011, p.240)

Les conséquences (sociales, politiques, environnementales) de cette mise en politique peuvent difficilement être analysées compte tenu du fait qu'il s'agit d'une action publique « en train de se faire », mais l'analyse empirique de ces dynamiques émergentes peut renseigner certains effets (performatifs) déjà à l'œuvre sur les politiques et les mesures d'adaptation au changement climatique sur les territoires littoraux étudiés. La démarche comparative vise à dégager des récurrences, des tensions, des singularités à différents niveaux d'action et selon les configurations territoriales étudiées. Le chapitre suivant expose ainsi la méthodologie mise en place pour ce faire ; elle retrace également les principales dynamiques sociohistoriques et politiques d'aménagement et de gestion des espaces littoraux sur chaque terrain d'étude.

CHAPITRE 3. METHODOLOGIE, DONNEES ET TERRAINS D'ETUDE

La démarche méthodologique de la thèse a conduit à mener parallèlement des enquêtes par observation, par entretiens et par questionnaire, en tenant systématiquement compte de l'intrication étroite des échelles d'action publique et de gouvernement. Analyser la fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique en fonction des configurations territoriales implique d'identifier les lieux et les moments où s'invite ce nouveau *récit d'action publique*, ainsi que les acteurs et les discours qui le font circuler entre différentes échelles et entre différents univers sociaux. Cela nécessite également d'étudier plus précisément les situations et les acteurs ou groupes d'acteurs qui donnent forme et consistance à ce nouvel impératif d'action publique, et les épreuves auxquelles ces interactions donnent lieu par rapport aux identités et aux rapports de force préexistants. Enfin, analyser la fabrique des politiques d'adaptation en zones côtières incite certes à porter la focale sur le(s) réseau(x) d'action publique correspondants, mais aussi à montrer comment ces réseaux interagissent, de manière dynamique et symbolique, avec les « publics » et destinataires de l'action publique. Ces trois dimensions ont des implications à la fois théoriques, telles qu'exposées ci-dessus, mais aussi méthodologiques, dont nous rendons compte ici en exposant les principales techniques d'enquête et d'analyse mobilisées pour répondre à la problématique.

Des matériaux à la croisée de la thèse et de trois conventions de recherche

La relation du chercheur à son objet est fondée non seulement sur la problématisation qu'il s'est donnée de travailler mais aussi sur les liens qu'il entretient avec ses terrains : ceux-ci ouvrent des opportunités, présentent des contraintes, dont le chercheur se saisit pour en retirer les informations et les indices à agréger, à croiser... Les approches méthodologiques et matériaux produits durant la thèse résultent ainsi de la conjugaison de notre dispositif d'enquête, des contraintes rencontrées sur chaque terrain, et de trois conventions de recherche établies dans le cadre de notre activité professionnelle. La première a été conduite dans le projet PERMALA (« Perturbations des Milieux Aquatiques Littoraux Aquitains », 2013-2016), financé par la Région Aquitaine, et a permis de réaliser l'ensemble des entretiens et des observations menés sur le terrain aquitain durant cette période. Les termes de cette convention étaient assez souples pour nous permettre de mener la recherche en bonne adéquation avec la problématique et les objectifs de la thèse. La deuxième convention, sous l'égide du projet de recherche ATOUMO (« Analyse des trajectoires de gouvernance en réponse aux changements systémiques marins et littoraux de Martinique », 2013-2015), financé par la Fondation de France, consistait à abonder une démarche de recherche partenariale par l'analyse de la gouvernance territoriale de la mer et du littoral en Martinique. Enfin, une convention de recherche a été établie avec le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain afin de mener une enquête sur les représentations sociales et les connaissances liées à l'érosion marine sur la commune de Lacanau durant l'été 2013. Malgré les limites inhérentes à ce type d'enquête (*cf. infra*), cette contribution a permis trois apports : la production de connaissances et d'indices sur l'expérience de l'érosion marine que font les individus qui fréquentent, qui

travaillent et/ou qui vivent à Lacanau ; la mise en perspective de ces éléments avec les principaux discours tenus par des experts, gestionnaires et acteurs politiques à l'endroit des publics et récipiendaires des politiques de gestion et de prévention des risques littoraux ; un accès à différentes arènes de débat technique et politique, plus ou moins « confinées », constituant autant de « *scènes locales du risque* » (Decrop *et al.*, 1997) sur le littoral aquitain.

1. Une approche interprétative de l'action publique

La « combinaison méthodologique » a été construite en vue de comprendre les logiques d'action à l'œuvre, elles-mêmes saisies dans leurs dynamiques institutionnelles plus larges, qui participent de l'institutionnalisation de l'adaptation des littoraux au changement climatique, de cette action publique « en train de se faire ». Elle vise à porter une attention forte aux constructions et aux interactions discursives, à adapter son regard en fonction des situations et des contextes de sens pour les acteurs sociaux... Replacer ces observations dans les contextes institutionnels, politiques et historiques étudiés est une précaution nécessaire pour se prémunir de certaines tendances à la surinterprétation, comme les a bien identifiées Bernard Lahire (2007). Nous expliciterons les limites rencontrées pour mener ce type d'approche sur le terrain martiniquais : la monographie du cas aquitain, appuyée par la mise en perspective avec le cas martiniquais, permet, outre des connaissances produites pour chaque terrain, d'engager une forme d'interprétation contrôlée sur les dynamiques institutionnelles en cours en matière d'adaptation au changement climatique sur les littoraux français. Cette approche a conduit à privilégier l'observation directe de réunions, séminaires, groupes de travail... tout en recoupant ces observations avec une analyse resserrée de la production écrite couplée à des entretiens semi-directifs.

i. « Tracer » l'adaptation : une analyse de la production écrite sur et pour l'adaptation au changement climatique en zones côtières

Une approche « balistique », consistant à suivre la dynamique de causes dans un monde en réseaux (Chateauraynaud, 2011), a été conduite pour identifier les acteurs et moments clés qui ont progressivement guidé la mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les littoraux aux échelles supranationales, nationale et infranationales. Un premier niveau d'observation a cherché à renseigner la circulation et la structuration progressive de l'adaptation au changement climatique en zones côtières en tant que problème public aux niveaux international, européen et national. L'objectif était de pouvoir dresser une **cartographie des principaux réseaux, coalitions et groupes d'acteurs** qui se sont employés à établir des preuves, à poser des diagnostics, à proposer des solutions face au changement climatique et à ses effets sur les zones côtières. La production scientifique et les discours experts ayant constitué une voie importante d'élaboration et de lancement de l'alerte dans différents espaces de décision et d'action, notre attention s'est portée sur les chapitres « littoral » des rapports successifs du GIEC (et sur les travaux ayant alimenté ces rapports), les guides issus d'organisations non gouvernementales (UICN, banques de développement,

etc.), les rapports d'expertise (ONERC, BRGM, observatoires du littoral...), les colloques et séminaires ainsi que les publications scientifiques ayant eu un écho important, afin d'étudier les formes de problématisation et les degrés de publicisation de l'adaptation en zones côtières.

Dans ces discours et arguments à propos de l'adaptation, il n'est cependant pas toujours aisé (comme ce fût le cas à propos du développement durable ou de la (bonne) gouvernance) de distinguer ce qui relève d'une part, d'une analyse *sur* l'adaptation au changement climatique et d'autre part, ce qui relève d'une rhétorique normative *pour* promouvoir l'adaptation en zones côtières. Mais c'est leur « triangulation » d'une part, pour dégager les différents niveaux de portée des arguments et des discours en fonction des ressources mobilisées, et leur traduction et formalisation dans des dispositifs d'action d'autre part, que nous avons ensuite cherché à restituer : dans les documents cadres au niveau international (Convention des Parties et protocoles de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques), au travers des plateformes et outils numériques de partage, dans les rapports et la stratégie de l'Union Européenne, dans les projets et textes de loi, dans les instruments d'action publique (plans et schémas d'adaptation, stratégies d'action publique, plans de prévention des risques, appels à projets et autres dispositifs de labellisation d'initiatives en faveur de l'adaptation...).

Au plan pratique, cela nous a conduit à observer les technologies discursives et littéraires mobilisées pour traduire et/ou inscrire la cause de l'adaptation dans ces dispositifs d'action : bien que *l'adaptation* reste une notion floue et sujette à diverses appropriations et interprétations, une recherche de ce terme dans l'ensemble de la littérature grise collectée a été menée, de même avec les notions souvent associées de *vulnérabilité* et de *résilience*. Le **recouplement des sources écrites** issues de colloques, de groupes de travail, de rapports d'expertise, de notes issues des consultations nationales avec les documents cadres (Plan national d'adaptation au changement climatique, stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, stratégie nationale de gestion des risques inondation-submersion, etc.) a alors permis de repérer les transferts d'idées et de concepts, le travail d'assemblage, de *mise en rapport* (Charvolin, 2003), et de chaînage des problèmes, des solutions, des valeurs et des publics associés à la cause de l'adaptation¹¹⁹. C'est notamment à ce titre qu'a été menée une **analyse des débats parlementaires** lors d'une proposition de loi « portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique ».

Les liens entre les formes de problématique technique et scientifique et les processus de mise en politique de l'adaptation en zones côtières ont également orienté la focale d'analyse sur les acteurs (passeurs, traducteurs, médiateurs ou entrepreneurs) ayant opéré, selon les moments et

¹¹⁹ Indiquons ici que la démarche méthodologique employée tient également à ce qu'une partie de la littérature anglo-saxonne appelle le « *process tracing* » (ou suivi des processus), dans une version qui porte moins attention aux variables explicatives (souvent difficiles à saisir dans un processus chaotique d'action publique) qu'aux processus à interpréter. Pour une référence sur ce point, voir Hall (2012).

les évènements, des convergences et des échanges politiques entre différents univers sociaux et institutionnels et entre différents niveaux d'action publique. Ce travail de **cartographie dynamique** a ainsi permis d'identifier et de caractériser ces acteurs frontières, sans porter une analyse mécaniste ou fonctionnaliste sur leurs actions, en les réinscrivant dans les réseaux, les processus et les contingences de l'action collective (suite à des évènements de tempête, à l'établissement d'une procédure d'urgence, etc.). En revenant sur l'élaboration des politiques climatiques d'une part et littorales d'autre part, l'objectif était donc de comprendre dans quels réseaux d'action publique la cause de l'adaptation s'invite aujourd'hui, par quels acteurs elle est convoquée, quels sens et quels contenus lui sont donnés, à quels dispositifs (instruments, normes, discours...) et à quelles épreuves cette invitation-convocation donne lieu en fonction des configurations territoriales. Ces épreuves ont été recherchées et analysées majoritairement dans les réunions observées en Aquitaine (mais également à travers la documentation écrite - presse quotidienne régionale, blogs personnels, communiqués de presse... et lors des entretiens semi-directifs).

ii. Observer en réunion : une approche pragmatique doublée d'une lecture critique

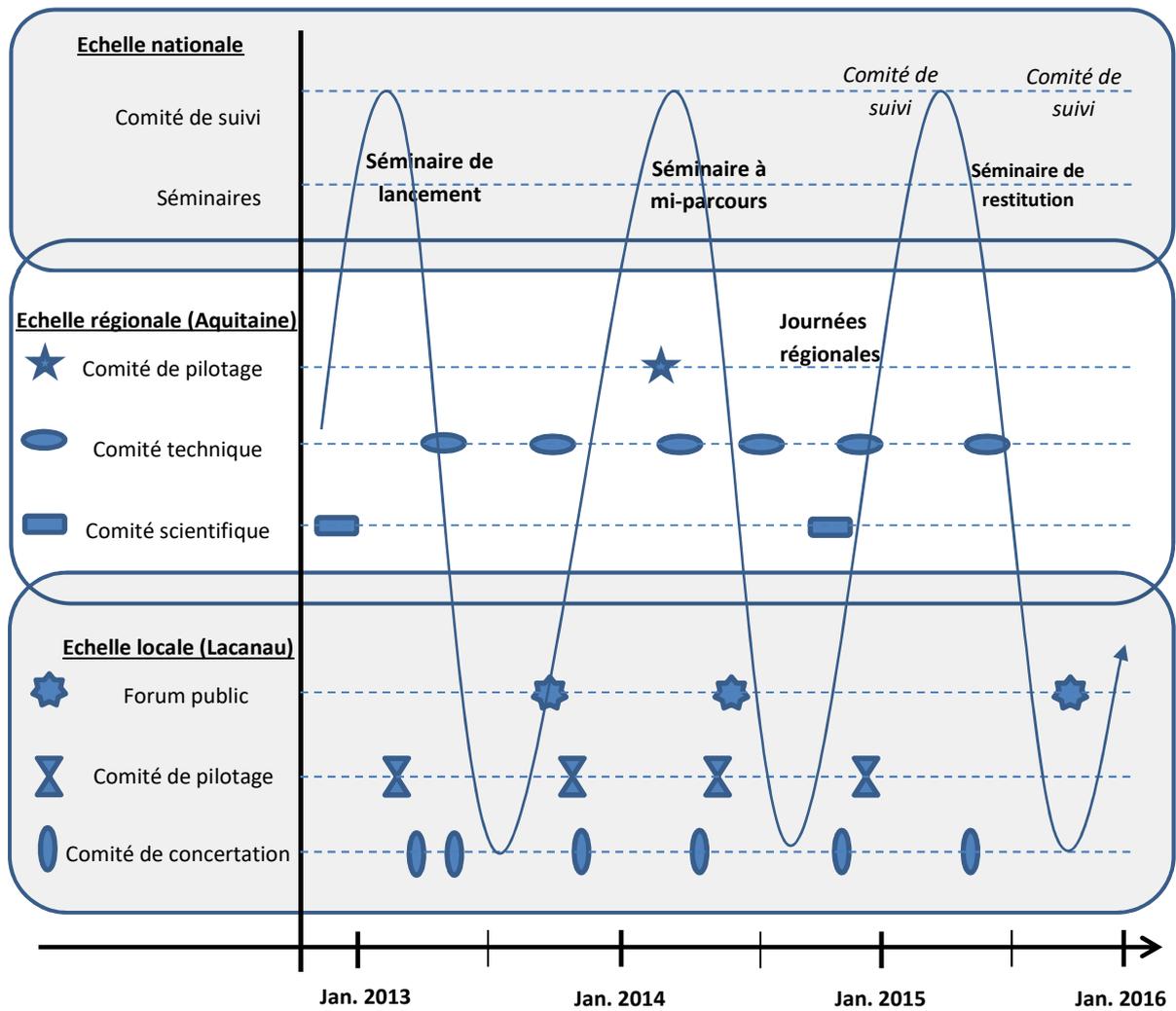
Le matériau principal de la thèse est issu de **l'observation de 45 réunions**, comités, séminaires et forums, parmi lesquels 43 ont fait l'objet d'une observation directe et d'enregistrements audio (voir annexe 3). Il s'agissait autant d'espaces de débat « confinés » (comités techniques, comités de pilotage régionaux et locaux, séminaires nationaux...) que d'espaces plus « ouverts » (forums publics à Lacanau, conférences et journées régionales, forum littoral en Martinique...). Toutes ces observations n'ont pas eu le même poids et le même statut dans nos analyses. Les conférences ainsi que les journées régionales et nationales visaient davantage à étudier la dynamique des « forums » où sont produites et échangées des idées et des représentations, où circulent des expériences et des savoir-faire, où se forment des doctrines... Tout en étudiant les liens permis et entretenus avec ces forums, les séminaires et comités, plus fermés, ont retenu notre attention en tant qu'« arènes » politiques où l'enjeu est davantage de peser sur des orientations et décisions, de proposer des évolutions réglementaires et juridiques face aux problèmes débattus.

Les **réunions tenues dans le cadre de l'appel à projets** sur « la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux », initié par le Ministère de l'Ecologie en 2012, ont été suivies de manière plus assidue encore dans la mesure où elles bénéficiaient du « cadrage expérimental » de l'appel à projets (voir chapitre 8). Une quinzaine d'entre elles ont été retranscrites intégralement afin de pouvoir travailler sur l'évolution des idées, des discours, des positions, de revenir sur quelques débats et mises à l'épreuve de l'action partenariale... C'est le cas des **comités de concertation local** tenu à Lacanau de 2013 à 2015, ainsi que des **comités techniques régionaux** qui ont été mis en place durant l'appel à projets. Les prises de notes visaient à « capturer » les interactions discursives ainsi que les éléments contextuels associés (format des réunions, éléments de « mise en scène »...). La figure 5 ci-dessous schématise le suivi et l'analyse des réunions et séminaires nationaux, régionaux et locaux

tenus dans le cadre de cet appel à projets. Le tableau décrit la composition de ces instances que nous avons analysées en tant qu'observateur non participant (seul un forum public à Lacanau a donné lieu à une restitution de résultats issus d'enquête).

Ayant analysé la dynamique d'un groupe de travail lors du Grenelle de l'Environnement, Lascoumes (2011) relate l'approche qu'il a retenue afin d'analyser la production de ce groupe comme étant issue d'une construction collective et non des seules positions préétablies. Cette approche pragmatique reconnaît à la fois l'exercice de la concertation comme une expérience et une épreuve (suivant en cela les travaux fondateurs des philosophes pragmatistes et de Dewey en particulier, pour qui la démocratie est une expérimentation) et les dynamiques d'ajustements et de compromis, sans faire fi pour autant des routines d'action, des normes, des croyances et des valeurs des individus.

Dans la mesure où le comité de concertation à Lacanau visait à construire des scénarios prospectifs sur les modalités d'action face à l'érosion marine et à l'élévation du niveau de la mer, nous avons fait l'hypothèse qu'il constituait un « travail d'exploration collective ». Sans présupposer un accord sur les futurs possibles ou souhaitables que les membres du comité de concertation devaient construire avec l'équipe d'animation et les élus, la projection dans le temps (2050-2100) peut en effet être propice, selon les modalités d'animation et le degré d'ouverture de la procédure, à favoriser l'inventivité et la créativité des participants. De même peut-elle constituer une épreuve différemment vécue selon les capacités délibérantes des individus, selon leurs attentes, leurs intérêts en jeu, etc. Mais l'indétermination dans laquelle se trouvent aujourd'hui nombre d'acteurs publics et privés face à l'érosion marine, et demain à l'élévation croissante du niveau de la mer, conduit à se déprendre d'une approche en termes de rationalité, tout limitée soit-elle, pour observer davantage les régimes et registres de justification, de légitimation, et d'exploration dans lesquels ont été plongés les acteurs participants à ces débats.



Echelle nationale	Echelle régionale (Aquitaine)	Echelle locale (Lacanau)
Comité de suivi : 2 parlementaires, 6 agents de l'Etat, 5 élus, 3 professionnels, 3 associations d'environnement, 8 experts	★ Comité de pilotage : 7 membres du comité de suivi + 13 membres des sites-pilotes en Aquitaine	★ Forum public (moyenne de 150 personnes) : Habitants, professionnels, élus locaux, services de l'Etat...
Séminaires (moyenne de 130 personnes) : Tous les sites pilotes, directions centrales des ministères (Environnement ; Outre-Mer ; Agriculture), experts...	● Comité technique (moyenne de 15 personnes): Consultants, services de l'Etat, collectivités	⌘ Comité de pilotage (moyenne de 15 personnes) : Services de l'Etat, élus et techniciens locaux, consultants
	■ Comité scientifique : moyenne de 12 chercheurs et/ou experts	● Comité de concertation (moyenne de 25 personnes) : Habitants, associations, professionnels

Figure 5 : Architecture de l'appel à projets « relocalisation » et des instances observées et analysées au niveau national et en Aquitaine

Cette attention aux **capacités délibérantes** de la concertation locale s'est doublée d'une lecture plus critique. En effet, l'instauration d'une telle démarche, sur un sujet sensible et politiquement risqué, ne peut faire l'économie d'une **analyse en termes de dispositifs** au sens de Foucault. L'intervention d'experts, de même que la présence d'élus ouverts au débat mais néanmoins soucieux d'éviter des heurts ou conflits, conduisent à porter une analyse critique de cette dynamique performative locale, sans chercher aveuglement manipulation des opinions et imposition de la parole légitime (Tapie-Grime *et al.*, 2007). C'est donc aussi les efforts de mise en scène, de cadrage, de distribution et de répartition de la parole qui ont été observés. C'est aussi ce regard critique, qu'une lecture foucauldienne sous-tend par rapport aux formes toujours réversibles du pouvoir qui s'exerce à travers ces dispositifs (Rui, 2013), qui nous a guidés pour observer les résistances des participants (sur les règles du jeu, sur les sujets abordés ou non, etc.) ainsi que les effets de débordement dans et en dehors des débats.

Suite à trois décennies d'offre politique de participation, les travaux qui s'essaient au bilan montrent qu'aujourd'hui beaucoup d'individus-citoyens ont appris à en connaître les ressorts, à en maîtriser les codes, à s'en tenir à distance (Barbier, 2005) ou à l'appivoiser pour ne pas se laisser enfermer dans des cadres préétablis (Mermet et Salles, 2015). Il convenait donc de mesurer le degré d'interconnaissance entre les participants invités et les élus, d'apprécier l'expérience démocratique que pouvaient avoir les membres du comité de concertation, pour mesurer les effets de ces attributs sur la teneur des débats. Enfin, sans porter une analyse séquentielle de l'action publique et supposer de relations causales trop fortes entre participation et action publique (Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012), il s'agissait d'observer le devenir des contributions issues de l'appel à projets et les éventuels changements de l'action publique littorale. Les innovations, idées et discours produits lors de l'appel à projets ont donné lieu à une analyse de leurs modalités d'appropriation, de sélection et de légitimation par des acteurs administratifs, politiques ou associatifs.

iii. Des entretiens semi-directifs à usages informatif/narratif et compréhensif

Afin d'avoir une vision plus étendue et mieux argumentée des analyses portées sur ces réunions et sur la production documentaire, des **entretiens semi-directifs ont été menés auprès de 35 personnes** (la liste des entretiens figure en annexe 4) : élus locaux ou régionaux, agents des services centraux et déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, représentant-e-s d'associations de résidents ou de protection de l'environnement, chargé-e-s de mission sur les questions littorales et/ou climatiques dans des collectivités territoriales, expert-e-s et ingénieur-e-s dans des établissements publics nationaux. La grille d'entretien (annexe 5), ajustée selon les personnes enquêtées, a été conçue dans un double objectif : narratif/informatif d'une part, et compréhensif d'autre part (Pinson et Sala Pala, 2007). Il s'agissait en effet autant de renseigner des éléments biographiques et certaines dispositions sociales chez nos interlocuteurs, que d'apprécier le degré d'interconnaissance et de cohésion sociale des réseaux et des « milieux d'action publique » enquêtés. Sur ce point, l'idée était en particulier de porter la focale sur certains acteurs et organisations qui jouent un rôle de médiation, de par leur position ou leurs actions, et d'étudier le regard que les personnes

enquêtées portent sur ces acteurs frontières. Le recoupement des témoignages et des sources écrites à l'endroit de ces acteurs a constitué une part importante de l'analyse.

Les entretiens ont d'une part été menés avec des personnes chargées de concevoir ou de mettre en œuvre les doctrines et politiques littorales, en particulier à l'échelle régionale. L'objectif était de saisir comment ces agents, situés aux échelles intermédiaires de l'action publique, composent avec différentes ressources et contraintes, dans quelle mesure et à quel degré l'adaptation au changement climatique est prise en charge dans le cadre de leur mission, la façon dont ils la définissent et la traduisent dans leur pratique professionnelle. Une certaine « symétrie » a ici été recherchée entre les acteurs et les organisations présents en Aquitaine et en Martinique (chargé-e-s de mission climat, chargé-e-s de mission risques naturels et/ou littoraux...), afin de permettre la comparaison et la mise en perspective des deux cas d'étude (*cf. infra*). L'objectif principal était d'identifier des processus (plutôt que des causes ou des raisons) sur la circulation et la mise en politique de l'adaptation en zones côtières en fonction des configurations territoriales (pour satisfaire cet objectif, la grille d'entretiens a davantage privilégié la question du « *comment ?* » à celle du « *pourquoi ?* »).

Les entretiens se sont d'autre part tournés vers celles et ceux qui ont participé aux réunions que nous avons suivies et analysées en Aquitaine. A l'image du parti pris méthodologique exposé ci-dessus, il s'agissait d'apprécier leur subjectivation suite à une démarche que nous avons supposée performative (Tapie-Grime *et al.*, 2007) : nous avons cherché à recueillir leur point de vue, leurs sentiments et leur regard critique sur le dispositif de participation auquel ils avaient pris part. Les entretiens visaient à mieux comprendre les visions, les motivations et le sens que les acteurs ont porté sur la démarche d'appel à projet, la façon dont elle a été conduite, le rôle et les positions respectives des différents participants... Notre présence prolongée au contact des membres de ces comités régionaux et locaux, ainsi que la connaissance que nous avons acquise des règles et des relations entre ces acteurs, nous a permis de mener ces entretiens sans s'en tenir à ce que les acteurs nous disaient sur leurs pratiques, en les relançant par exemple sur ce qu'ils avaient pu faire ou ne pas faire selon les circonstances, ce qu'ils avaient pu dire ou ne pas dire, etc.

2. Vices et vertus d'une comparaison de cas fortement contrastés

L'approche comparée de deux cas d'étude comme l'Aquitaine et la Martinique peut présenter des limites analytiques imputables à la diversité des variables socio-environnementales. Elle autorise cependant la mise en œuvre des techniques qualitatives présentées *supra* en décentrant l'observation monographique pour dégager des régularités, des singularités et enrichir l'analyse dans ses dimensions explicatives et/ou interprétatives. Mais la recherche de similitudes et de singularités entre cas sont en partie le fruit du travail comparatif en lui-même, des représentations et de la construction de l'objet par l'enquêteur. Au-delà des contraintes pratiques qui peuvent se faire jour sur chaque terrain, l'enquête est en effet une expérience sociale et engage le rapport de l'enquêteur à ses cas d'études, aux enquêtés de chaque terrain... L'engagement et/ou la distance à l'objet de recherche, aux terrains,

dépendent également des contextes et des conditions de négociation avec les autres acteurs (Broqua, 2009, cité dans Sa Vila Boas, 2012).

Le terrain d'étude de la Martinique a donné lieu à une enquête de terrain moins approfondie qu'en Aquitaine, en particulier vis-à-vis de l'observation directe d'arènes de discussion¹²⁰. Les travaux d'enquête sur la Martinique ont ainsi conjugué des entretiens semi-directifs, quelques observations de réunions et d'un groupe de discussion tenu dans le cadre du projet de recherche ATOUMO (*cf. supra*), ainsi qu'une analyse de données de seconde main. Ils ont été complétés par un regard sur quelques démarches menées en Guadeloupe (appel à projet ADEME-Région, étude sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux sur la commune de Petit-Bourg) et par une recension de travaux menés par ailleurs à la Réunion (Magnan *et al.*, 2012, Bertrand et Richard, 2010) afin de consolider et de confirmer certaines hypothèses de travail sur des différenciations et singularités entre cas.

Tout travail de recherche comparatif en sciences sociales s'appuie cependant fréquemment sur une asymétrie de données entre terrains (Sa Vilas Boas, 2012). Pour peu que la comparaison soit menée de manière rigoureuse¹²¹, il convient également de montrer ce que la dissymétrie des matériaux récoltés dit sur chacun des cas. Les terrains aquitain et martiniquais ont donc été envisagés selon une approche comparée à deux niveaux selon les processus étudiés : i) une comparaison proprement dite, d'inspiration wébérienne, compréhensive, visant à intégrer différentes variables pour mieux saisir la complexité des entités à comparer ; ii) une mise en perspective entre eux et avec d'autres façades ou systèmes insulaires (comme la Guadeloupe) afin de proposer une interprétation générique et « mesurée » suite aux résultats obtenus. Ces mises en perspective entre territoires continentaux et ultramarins sont en effet encore peu développées dans les recherches en sciences sociales¹²², alors que les territoires d'outre-mer sont reconnus comme étant particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique (ONERC, 2012) et parfois qualifiés de « laboratoires » pour imaginer des solutions et des stratégies d'adaptation.

¹²⁰ La réalisation de la thèse a été conditionnée à notre installation au sein de l'unité de recherche « Environnement, Territoires et Infrastructures » (UR ETBX) du centre Irstea de Bordeaux, afin de bénéficier d'un encadrement en sociologie.

¹²¹ Intégrant une réflexion *a minima* sur la construction de l'objet de recherche, le cadrage théorique, l'analyse empirique, ainsi que le travail de rédaction de la comparaison, bien souvent omis dans les réflexions méthodologiques sur la comparaison inter ou transnationale (Hassenteufel, 2005).

¹²² A l'exception notamment du projet ANR Effijie (2013-2018) : « L'EFFort environnemental comme Inégalité : Justice et Iniquité au nom de l'Environnement. Pour une analyse comparative des politiques de la biodiversité et de l'eau en France métropolitaine et outre-mer » (coord. J. Candau et V. Deldrève).

i. Une comparaison infranationale, centrée sur le niveau régional

Un premier niveau de comparaison a porté sur les processus de circulation et d'appropriation de l'adaptation au changement climatique comme nouvel énoncé pour l'action publique littorale. C'est donc la « *circulation de la référence* » (Latour, 1997) à l'adaptation qui a été observée sur chaque terrain, et non simplement l'adaptation en tant que nouvelle catégorie d'action publique. Il s'agissait, en lien avec l'approche balistique décrite *supra*, de repérer, selon les cas d'étude, où était inscrite et traduite l'adaptation dans les documents cadres, les études, les rapports, les conférences, les instruments... Cette première approche a permis d'apprécier la portée différenciée des cadres nationaux à inscrire cette nouvelle problématique dans les documents d'orientation (schémas régionaux et territoriaux du climat), d'aménagement et de planification, etc.

Si un certain nombre de comparaisons en matière de politiques d'adaptation au changement climatique souffrent d'écueils par rapport à la question des variables dépendantes (Dupuis et Biesbroek, 2013), nous avons retenu au départ quelques *variables* pour pouvoir éclairer ensuite des *processus* de changement de l'action publique (dans ses orientations, son contenu, ou ses effets). La comparaison pouvait tout d'abord se concevoir par rapport à des dénominateurs communs à l'objet étudié : les aléas littoraux et météo-marins et la mobilité du trait de côte (chaque terrain présente des situations assez importantes de recul du trait de côte), les cadres réglementaires et administratifs (les « règles formelles ») sensiblement similaires en matière de gestion des risques littoraux... Ceci a permis d'une part d'analyser la mise en œuvre différenciée de ces règlements nationaux (et européens) selon les terrains (le rôle des agents intermédiaires et des *street level bureaucrats* pouvant ressortir comme déterminants) et d'autre part le degré d'institutionnalisation de l'action collective dédiée aux risques littoraux sur chaque territoire, *via* une grille d'entretiens quasi-similaire entre les deux terrains. Mais il s'agissait aussi de voir en quoi des acteurs et leurs interactions (incluant des règles plus « pratiques » ou « informelles »), ou dit autrement la gouvernance territoriale (Pasquier *et al.*, 2013), jouent un rôle dans la mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. Plus généralement, c'est l'attention aux interactions entre action publique (*policy*), compétition politique (*politics*) et définition (ou cadrage) d'un problème public (et de ses solutions) qui offre les bases d'une comparaison face à la complexité de l'action publique (Vlassopoulou, 2000).

Considérant l'approche multi-niveaux de l'adaptation au changement climatique (Keskitalo, 2010), il s'agissait de voir « *comment des acteurs participent à l'action publique à plusieurs niveaux, en étudiant les ressources qu'ils mobilisent, leurs pratiques et leurs stratégies, [...] pour comprendre de manière dynamique [...] comment ces acteurs, au croisement entre les secteurs et les territoires, accompagnent et participent au changement de l'action publique* » (Pollard et Prat, 2012, p.56). Parmi ces acteurs nous avons cherché à observer ceux qui

avaient (ou qui auraient)¹²³ pu jouer un rôle important dans la mise en politique de l'adaptation dans un cas et non dans l'autre, cette présence et/ou absence d'acteurs pour la prise en charge d'un même enjeu ou problème public étant un objet de recherche et d'analyse en soi (Hassenteufel, 2011, p.130-131). Bien que soit parfois soulignée l'autonomisation d'un nombre croissant d'acteurs amenant à les considérer comme des variables indépendantes ou explicatives, nous pensons au contraire que la complexification de l'action publique, et sa saisie dans une dynamique sociohistorique, en font davantage une variable dépendante de la configuration d'action publique dans laquelle ils interviennent.

Tout en conservant une lecture multi-niveaux indispensable pour la problématique, la focale principale d'analyse a été portée sur l'espace régional, comme unité d'analyse et de comparaison, pour chercher à observer « *les mécanismes d'institutionnalisation des espaces intermédiaires entre le local et le cadre étatique* » (Pasquier, 2012, p.61). Plusieurs facteurs ont motivé ce choix méthodologique et heuristique :

- La place et le rôle accrus des Régions (et des intercommunalités) dans le paysage institutionnel et politique français, en particulier suite à la réforme territoriale (loi NOTRe¹²⁴) qui dispose notamment que les Régions sont responsables du développement économique de leur territoire. Le nouveau Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) constitue également un document prospectif, et désormais prescriptif, incluant l'ancien schéma régional climat air énergie (SRCAE) ; ces nouveaux schémas sont aujourd'hui en cours d'élaboration.
- La réorganisation des services de l'Etat (« réforme générale des politiques publiques » puis « modernisation de l'action publique ») et en particulier le renforcement de l'échelon régional comme principal échelon de l'Etat territorialisé.
- Les processus de coordination et de co-pilotage Etat-Région dans le cadre des récentes politiques climatiques et environnementales (suite au Grenelle de l'Environnement notamment), permettant de supposer des tensions coopérations/conflits de plus en plus fortes entre l'Etat en région et les collectivités territoriales.

¹²³ Dans cette entreprise, un raisonnement en termes de trajectoire est en effet particulièrement fécond (Badie, Carré et Lévy, 1992) : pourquoi le problème a-t-il fait l'objet d'une telle trajectoire dans sa prise en charge sur ce territoire, et pas sur l'autre ? Qu'est-ce qui explique que le traitement de ce problème public influe ici sur l'aménagement et de la gestion de son littoral, et pas ailleurs ? Etc.

¹²⁴ Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015. Dans des versions précédentes du projet de loi NOTRe, figurait la création de chartes régionales d'aménagement du littoral dotées d'une force prescriptive. Une lecture à l'Assemblée Nationale a supprimé cette mesure, du fait des contradictions et divergences possibles pour l'application de la loi Littoral. Ceci n'est pas sans rappeler les tentatives adoptées pour les Directives territoriales d'aménagement et de développement durable, parmi lesquelles un cas en Aquitaine sera relaté.

- L'organisation régionale atypique de la politique littorale en ex-Aquitaine, par la présence du Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain qui réunit l'Etat et l'ensemble des collectivités littorales de la région ex-Aquitaine. De même en Martinique, Département-Région d'Outre-Mer (DROM) devenu Collectivité Territoriale de Martinique au 1^{er} janvier 2016, avec la présence de l'Agence des 50 pas géométriques qui réunit également dans son conseil d'administration l'Etat et les collectivités littorales pour la gestion de la bande des 50 pas géométriques.

- Enfin, le fait que beaucoup d'acteurs (élus, parlementaires, scientifiques, etc.) plébiscitent la Région comme l'échelon pertinent pour assurer une cohérence et une coordination des politiques littorales¹²⁵.

Cette comparaison inter-régionale ambitionnait enfin de tirer des enseignements sur la place et le rôle de l'Etat et de ses établissements publics (ADEME, ONERC, BRGM...)¹²⁶ dans la gouvernance de l'adaptation en zones côtières. Les comparaisons infranationales permettent en effet d'enquêter sur la différenciation spatiale des transformations politiques, sociales et économiques, et de décomposer les cas nationaux pour prendre en compte leur hétérogénéité interne (Snyder, 2001). En outre, « *le raisonnement comparatiste ne se résume pas à la seule objectivation de contrastes d'une configuration sociale à l'autre, mais tend également vers la compréhension des facteurs sociaux qui en sont au fondement, et de leurs dynamiques d'évolution* » (Paugam et Van de Velde, 2010). Restituer ces cas infranationaux dans une analyse scalaire peut alors permettre d'identifier des décalages et des inégalités dans les orientations et les rythmes du changement, mais aussi de dégager les espaces d'interaction dans lesquels les mécanismes sociaux étudiés interviennent (Giraud, 2012). Le rôle joué par l'Etat dans ces différenciations et ces régularités au niveau territorial nous intéresse alors tout particulièrement et vise à nourrir une réflexion plus générale sur les relations entre Etat et collectivités territoriales cristallisées dans la fabrique des politiques d'adaptation et de gestion des risques littoraux.

¹²⁵ De même que certains acteurs (régionaux ici) soutiennent l'idée que la Région peut constituer la maille adaptée pour se constituer en « leader climatique » : « *La Région peut jouer là un rôle essentiel en rendant visible et en soutenant ce qui existe, en favorisant l'échange d'expériences, en insufflant auprès de tous les acteurs du territoire une dynamique porteuse.* » (CESER Centre-Val de Loire, 2015).

¹²⁶ Le Conservatoire du littoral n'est pas mentionné ici dans la mesure où : i) une analyse des pratiques et logiques d'actions en lien avec la question du changement climatique n'a pas été menée selon chaque délégation en Aquitaine et en Martinique et ii) nous considérons que certains travaux récents ont amplement documenté les façons dont le changement climatique vient questionner à nouveaux frais les principes d'action du Conservatoire du littoral, en premier lieu l'ouvrage de Bernard Kalaora (2010), *Rivages en devenir. Des horizons pour le Conservatoire du littoral*, La Documentation française. Une section dans le chapitre 5 est toutefois dédiée à quelques actions du Conservatoire du littoral suivies pendant la thèse.

ii. Des « spécificités » insulaires ultramarines ? De la comparaison à la mise en perspective des cas

L'un des enjeux de cette comparaison consistait à se défaire de possibles biais ethnocentristes (Vigour, 2005), en tenant une ligne de crête entre deux versants : tenir compte du contexte postcolonial et post-esclavagiste du cas martiniquais et des configurations particulières que cela engendre, rester vigilant sur des effets d'imposition de lecture et se laisser surprendre par des codes et des pratiques qui nous échappent car nous sommes étrangers. Ayant vécu quatre années en Martinique de 2008 à 2012, nous avons pu découvrir/apprendre quelques-uns de ses codes et normes sociales qui régissent la vie en société, et dont la créolité constitue un vecteur fort, mais quelques-uns seulement. Au-delà des similitudes identifiées au départ sur les cas d'étude (recul important du trait de côte potentiellement aggravé par l'élévation du niveau de la mer, cadres administratifs et réglementaires pour la gestion du risque, économie touristique littorale dominante et phénomènes de résidentialisation encadrés par des documents de planification et d'aménagement, des zones de protection...), il convenait donc d'identifier - de construire - ce qui pouvait constituer des facteurs susceptibles de différenciation. Or ce travail méritait d'être mené avec prudence tant les « spécificités » ultramarines sont posées comme majeures si ce n'est premières dans les documents cadres et politiques nationales.

Il est vrai que les systèmes insulaires, fussent-ils éloignés de quelques kilomètres ou de plusieurs milliers de kilomètres, présentent des vulnérabilités environnementales très fortes du fait de leur topographie et de leur morphologie, elles-mêmes différenciées selon le bassin océanique dans lequel ces îles se trouvent, de la récurrence ou de l'intensité des événements extrêmes (ONERC, 2012), des dynamiques économiques auxquelles elles participent (David, 2011), ou encore du fort taux d'endémisme du vivant qui s'y développe (Petit et Prudent, 2010). La diversité et l'acuité des enjeux de développement et de durabilité sur ces territoires constituent des éléments importants et conduisent à observer les capacités et les trajectoires de vulnérabilité et d'adaptation de ces îles (Duvat et Magnan, 2011 ; Magnan, Duvat et Garnier, 2012). Il convient cependant de ne pas naturaliser trop avant certains facteurs de vulnérabilité, et de prêter attention à la diversité des situations sociales, historiques, politiques et géographiques de ces îles (Bouchard *et al.*, 2011). De même convient-il de questionner le discours communément admis selon lequel les îles sont à la fois les premières victimes et les « pionniers » de l'adaptation au changement climatique (Bertrand et Richard, 2010).

Pour ce faire, il convenait tout d'abord de prendre en compte l'histoire singulière des Antilles françaises, dont le passé colonial marque encore le paysage institutionnel, social et culturel de ces îles¹²⁷. Cette histoire participe de configurations singulières dans les relations entre

¹²⁷ Certains champs ou courants comme les études postcoloniales (*postcolonial studies*) et/ou la justice environnementale auraient à ce titre mérité d'être davantage mobilisés, même si cela ne représente qu'une infime partie de l'analyse ici restituée.

représentants de l'Etat en région et élus locaux et régionaux, de même qu'avec des mouvements associatifs environnementaux parfois partisans de revendications autonomistes ou indépendantistes. L'histoire politique de l'aménagement et de la gestion du littoral était une composante incontournable au regard de notre objet de recherche (voir section ci-dessous). Pour ce faire, nous faisons nôtre l'affirmation selon laquelle : « *Plutôt que d'être postulée comme une évidence, ou posée comme un système d'inégalité et de domination figé, la question du « legs colonial » est bien « celle du contexte de l'action configurée par le passé colonial » (Bayart et Bertrand, 2006) » (Lemercier et al., 2014). Il convenait également de prendre en compte les caractéristiques socio-économiques des Antilles françaises qui, comme l'ensemble des outre-mer, présentent des niveaux de vie par habitant beaucoup plus faible que la moyenne nationale et des inégalités sociales très fortes.*

« [...] les Outre-mer ont en moyenne un PIB par habitant inférieur de 50 % par rapport à celui de l'Union Européenne et sont encore marqués par une forte dépendance économique vis-à-vis de l'Hexagone : 50 à 60 % des échanges extérieurs s'y font avec la métropole et les échanges sont singulièrement déséquilibrés. [...] La pauvreté et les inégalités sociales y sont plus importantes, avec un seuil de revenu mensuel des 20 % les plus pauvres à 242 euros à la Réunion et 413 en Martinique, contre 585 euros dans le département hexagonal où le revenu mensuel est le plus bas. Et pourtant, le coût de la vie y est bien plus élevé que dans l'Hexagone : de 12 % à La Réunion et 17 % en Martinique, par exemple. Ces moyennes cachent cependant de grandes disparités entre les territoires. » (Lemercier et al., 2014)

Enfin, les singularités repérées dans les configurations d'action publique n'obèrent pas pour autant une certaine montée en généralité. Il convient pour ce faire de réinscrire nos observations dans les enjeux plus généraux relatifs aux formes contemporaines de gouvernance et de gouvernement, à la décentralisation et au renforcement des compétences régionales et intercommunales, aux processus de légitimation d'une action publique émergente face à un défi climatique de long terme, ainsi qu'aux capacités d'adaptation des territoires littoraux¹²⁸... Ceci ne peut gagner en rigueur que si les processus d'action publique observés sont réintégrés dans l'histoire plus longue des politiques d'aménagement et de gestion du littoral de chaque cas d'étude, permettant d'interroger à la fois ce qui, dans le passé, a été créateur de significations et qui continue de structurer les comportements des individus, et ce qui est mobilisé du passé pour être mis en récit dans la construction discursive et symbolique des politiques d'adaptation en zones côtières. Les deux sections suivantes retracent ainsi les éléments socio-historiques les plus marquants sur chaque terrain étudié.

¹²⁸ Les concepts jouent ici un rôle important dans la réduction (partielle) du degré de complexité de la réalité pour faciliter un travail de comparaison.

3. Le littoral martiniquais, ou le cœur d'un système insulaire

La Martinique, Collectivité Territoriale unique¹²⁹ des Antilles françaises située dans la mer des Caraïbes, compte environ 400 000 habitants sur une superficie de 1100 km². La départementalisation à partir de 1946, la décentralisation des années 1980, l'intégration à l'Union européenne, auront entre autres entraîné de profondes et rapides transformations de ce territoire dont l'insularité n'a plus les mêmes significations ni le même contenu (Burac et Desse, 2002). La densité de population (350 hab/km²), la diversité des activités humaines ainsi que les conditions topographiques de l'île ont conduit à faire du littoral une zone à enjeux forts : zone d'habitat pour 27 des 34 communes de l'île, la bande côtière concentre la plupart des activités économiques, en particulier touristiques dont le développement est une volonté affichée des élus locaux. La forêt domaniale du littoral représente deux-tiers du linéaire littoral martiniquais, dont la gestion est assurée par l'Office National des Forêts. Le tourisme et les activités tertiaires en général représentent le secteur d'activités le plus important en termes économiques, mais ce passage d'une économie de plantation à une économie de services compte plusieurs difficultés : stagnation de l'activité touristique, chômage important parmi les populations jeunes (47 % des moins de 30 ans, Insee, 2012), déclin des politiques protectionnistes et de soutien à l'exportation de produits agricoles... Les trois grands écosystèmes marins de l'île que sont les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers recouvrent une biodiversité exceptionnelle mais sujette à de nombreuses pressions.

La Martinique est par ailleurs soumise à de nombreux risques naturels tels que les séismes, les tsunamis, les tempêtes et cyclones tropicaux. L'ouragan Dean en août 2007 a causé d'importants dégâts sur les cultures de banane et de canne à sucre et ce sont plus de 660 habitations qui ont été détruites et 5 700 qui ont été endommagées. L'Ouragan Lenny en 1999, a également provoqué une marée de tempête sur la côte Nord-Caraïbe, accompagnée d'une houle cyclonique dont les vagues dépassaient 10 mètres de hauteur et a entièrement détruit par endroits les constructions et les infrastructures du bord de mer (habitations, réseaux de transport...). Un recul d'une centaine de mètres du front de mer a été constaté par endroit, la plage ayant été emportée. L'ouragan Omar en 2008, aux caractéristiques proches de l'ouragan Lenny, avait lui aussi causé d'importants dégâts sur le littoral. La tendance à l'érosion côtière des anses sableuses et des falaises rocheuses est dominante sur le versant Nord-Ouest de l'île, avec des reculs du trait de côte ayant atteint 100 m entre 1951 et 2010 (Lemoigne et al., 2013).

L'élévation du niveau de la mer constitue un paramètre majeur pour l'île de la Martinique et ses îlets : la densité des activités résidentielles, économiques et touristiques sur le pourtour

¹²⁹ La Collectivité Territoriale de Martinique (CTM), régie par l'article 73 de la Constitution, résulte depuis 2015 des deux anciennes entités qu'étaient le Conseil Général et le Conseil Régional de la Martinique. Pour une description précise des tenants et aboutissants de cette réforme, voir l'article de Justin Daniel (2014).

littoral et leur faible altitude par rapport au niveau marin induit de fortes vulnérabilités face aux phénomènes de submersion et d'érosion marines. Les zones potentiellement exposées à une élévation de 50 cm du niveau de la mer pourraient concerner près de 70 % des infrastructures et 65 % des habitants de la Martinique (Schleupner, 2007). Un quart du littoral martiniquais serait alors aux prises avec des phénomènes d'érosion marine et de recul du trait de côte (*ibid.*). Des intrusions marines au droit de nappes souterraines sont également attendues, menaçant certaines sources potentielles d'approvisionnement en eau potable. Les surcotes de tempêtes et de houles cycloniques font également peser de lourdes menaces sur des activités économiques en particulier dans l'agglomération de Fort-de-France, des réseaux de transport routier souvent fragilisés ainsi qu'un habitat dense et souvent spontané sur une zone particulière : la bande des 50 pas géométriques. Cette dernière, qui représente 1% du territoire insulaire, accueille 15% de la population soit environ 60 000 habitants.

i. Les 50 pas géométriques aux Antilles françaises : un traceur des transformations de l'action publique sur le littoral

Le littoral martiniquais est caractérisé par l'existence, depuis les débuts de la colonisation au 17^{ème} siècle (édit de Saint-Germain-en-Laye de 1674), d'une zone dite « des 50 pas géométriques » (initialement « 50 pas du roi »). Il s'agit d'une bande de 81,20 m mesurée depuis le rivage de la mer et intégrée au domaine public de l'Etat depuis la loi littoral du 3 janvier 1986. Précédemment, cette zone a connu de nombreux changements de statut qui ont conduit à un morcellement progressif du foncier entre domaine public de l'État, domaine privé de l'État et terrains privés et qui ont contribué à la complexification de sa gestion. Thebaud (1994) a retracé les principales évolutions ayant conduit à la situation contemporaine de gestion de la bande des 50 pas géométriques (voir figure 6 page suivante). Les règles et les principes édictés au cours du temps pour réguler l'accès et les usages de cette bande littorale sont significatifs des changements dans les représentations et les préoccupations sociales associées au littoral martiniquais depuis le 17^{ème} siècle.

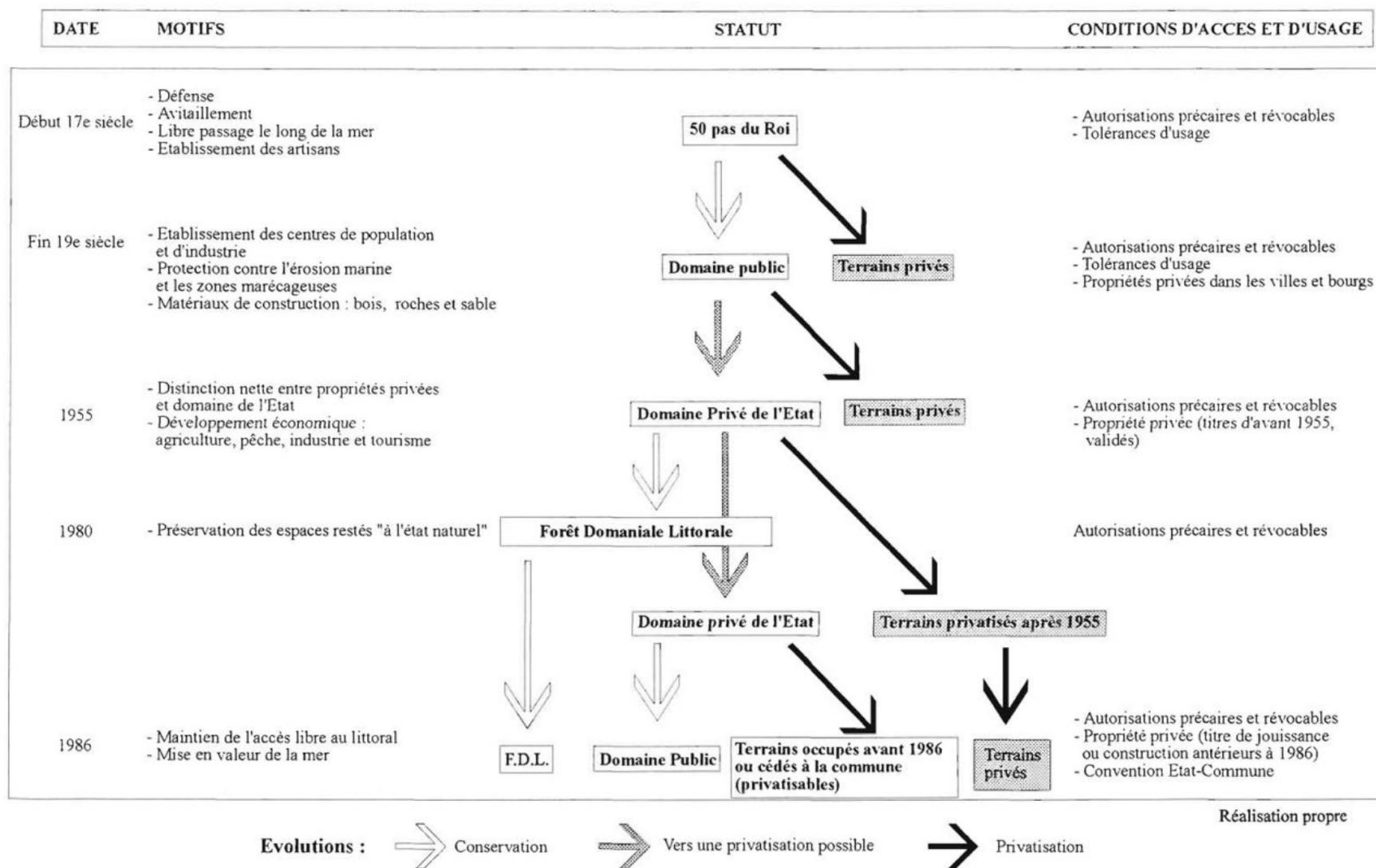


Figure 6 : Evolution de la zone des 50 pas géométriques : statuts et conditions d'accès et d'usage (Source : Thebaud, 1994)

Des « autorisations précaires et révocables » ont été attribuées dès l'établissement de la colonie pour assurer les conditions de défense militaire, faciliter la libre circulation, permettre l'avitaillement des navires ainsi que l'établissement d'habitations pour les artisans¹³⁰. La mer des Antilles était, au 18^{ème} siècle, le siège de luttes stratégiques et militaires importantes entre puissances coloniales, en particulier entre la France et l'Angleterre. Le développement économique productif et les enjeux de défense militaire prévalaient alors, centrés sur la bande littorale (via les infrastructures et moyens de transports...). Du fait des contraintes topographiques mais aussi des pratiques de cabotage et des installations progressives, la plupart des bourgs se sont implantés en bordure littorale et au débouché des fleuves. Suite à l'abolition de l'esclavage en 1848, de nombreux esclaves affranchis (ainsi que leurs descendants) sont partis s'installer dans les « mornes » (les hauteurs) et sur cette bande littorale faute de ressources et de terres cultivables, possédées par les colons. La période « d'assimilation » des Antilles françaises au régime républicain mais aussi d'émancipation des descendants d'esclaves s'est opérée sur une période longue au travers de tensions, de luttes et de rapports de force souvent violents¹³¹.

« Dans le fonctionnement populaire toute la zone de bord de mer était la zone des ordures. [...] Comme c'était l'espace qui n'était pas valorisé du tout, quand les communes se sont développées, les quartiers les plus pauvres, ce qu'on peut appeler les « rupailles », se sont développées en bordure du littoral (comme à Volga Plage, Texaco...). C'était ça et les mornes. Après l'abolition de l'esclavage, les noirs qui étaient libres sont partis dans les hauteurs récupérer des terres libres [récit présent dans l'ouvrage Texaco (Chamoiseau, 1994)], et dans les espaces urbains ne restait que la zone des 50 pas. Donc toutes les zones littorales dans les espaces urbains sont devenues soit des zones de déchet soit des zones de bidonvilles, de mangroves urbaines. » (Entretien, Patrick Chamoiseau, poète et écrivain)

Dès la fin du 19^{ème} siècle, le statut de la zone côtière a évolué du fait de la création de ces centres-bourg et de transformations socio-économiques (notamment de l'économie agricole liée à la canne à sucre), conférant une importance plus relative au caractère économique du littoral, dont une partie a fait alors l'objet d'une privatisation des espaces bâtis. En dehors de ces terrains privés, les droits d'usage, précaires et personnels, se sont vus attribués des conditions de restriction pour d'une part protéger la végétation qui constituait, selon une circulaire du Gouverneur de 1903, un rempart contre l'action de la mer et une zone « tampon » entre espaces habités et espaces marécageux, et d'autre part protéger les boisements menacés d'épuisement.

¹³⁰ « [...] sur ces 50 pas sont logés les pêcheurs, les maçons, les charpentiers etc, personnes nécessaires au maintien des colonies. » (Rapport de De Baas, gouverneur des îles d'Amérique à son ministre, 1674).

¹³¹ Sur la question cruciale des conflits et dynamiques politiques autour de la citoyenneté dans les sociétés post-esclavagistes des Antilles françaises, voir l'ouvrage de Silyane Larcher (2014), *L'autre citoyen. L'idéal républicain et les Antilles après l'esclavage*, Paris, Armand Colin.

La départementalisation en 1946 fait apparaître de nouveaux changements dans le statut de cette réserve domaniale. Le législateur, considérant à l'époque que la complexité des règles de gestion héritées constituait un frein au développement économique – en particulier touristique – de l'île, décida de réformer le statut de la réserve en délimitant de manière plus précise l'étendue de la zone des 50 pas (et donc la limite supérieure du domaine public maritime, ou DPM) et en prononçant son intégration au domaine privé de l'Etat, aliénable et prescriptible. Ainsi, un décret pris en juin 1955 démontre l'importance accrue conférée au rôle économique des espaces côtiers, avec pour principes corollaires la préservation des accès aux plages et une servitude de passage le long du DPM pour la libre circulation le long de la mer et pour les embarcations de pêche. Aux Antilles, les régularisations et cessions de titres de propriété resteront cependant faiblement proportionnées au regard des occupations littorales (Klein, 2013). Ces dynamiques illustrent, comme c'est le cas dans la plupart des anciennes colonies :

« [...] un dualisme juridique, issu d'un legs colonial, où la propriété privée, en pratique réservée à une petite élite, coexiste avec de larges terres « publiques », sous contrôle étatique, mais en pratique appropriées et occupées par les sociétés locales. Du fait de ces rapports historiquement complexes entre sociétés locales et État, et de la complexité des processus de changement social, le foncier [dans ces pays ou territoires] est un « champ social semi-autonome » (Moore, 1973), en partie régi par des normes locales relevant d'autres répertoires de sens que les normes étatiques. » (Delville et Le Meur, 2016).

Suite à la réforme de 1955 conférant au littoral le statut de domaine privé de l'Etat, aliénable et prescriptible, les contraintes physiques et topographiques de l'île, l'existence d'infrastructures d'habitations et de transports, ainsi que les changements socioéconomiques et institutionnels des années 1950-1960, auront participé d'une augmentation sans précédent des enjeux humains potentiellement soumis aux aléas météo-marins. Cette urbanisation ne s'est cependant pas manifestée de manière homogène, avec de fortes disparités tant spatiales que socioéconomiques.

ii. Urbanisation et aménagement du littoral martiniquais

A partir des années 1960, des transformations sociétales rapides (explosion démographique des années 1930 à la fin des années 1960, passage d'une économie coloniale fondée sur la plantation cannière et sucrière à un système économique basé sur le secteur tertiaire et la fonction publique, l'accroissement de flux financiers externes, le développement du tourisme comme secteur économique à part entière) entraînent une élévation globale du niveau de vie martiniquais, favorisant l'émergence de nouvelles classes sociales à l'origine d'une demande croissante en biens de consommation et en loisirs, ainsi que l'accroissement de fortes inégalités sociales. Une urbanisation croissante des côtes martiniquaises s'observe alors, ce mouvement (très hétérogène au plan spatial) étant pour une part contrôlé et organisé, pour une autre échappant à tout contrôle avec le développement de quartiers d'habitat précaire ou quartiers résidentiels, particulièrement dans la bande des 50 pas géométriques (et pour certains en zone de mangrove) qui constitue de fait une réserve de terrains gratuits en l'absence d'un contrôle efficace de la part de l'Etat.

Les années 1970 sont marquées par la création d'associations environnementalistes (notamment l'Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais - ASSAUPAMAR - et le Comité de Résistance à la Destruction de l'Environnement Martiniquais) ainsi que par l'intervention du Conservatoire du littoral qui, dans les Antilles, s'effectue sous l'égide du Conseil des Rivages français d'Amérique en 1977. Les mouvements associatifs environnementalistes en Martinique ont vraisemblablement joué un rôle important dès la fin des années 1960, comme cela nous a été souligné lors d'un groupe de travail :

« Par exemple le projet [hôtelier] sur la presqu'île de Sainte-Anne. [...] c'est à partir de ce moment qu'a commencé une [...] conscience du littoral et de la nécessité de sa préservation. [Par] réaction de certaines associations environnementales de l'époque qui venaient de manière frontale s'opposer à ce projet qui devait venir massacrer la presqu'île. [...] c'est aussi en même temps l'émergence de la conscience de l'importance de certains biotopes comme la mangrove. Avant c'était un espace putride, le déversoir de tous les avatars de la Martinique. Je pense qu'à partir de ce moment-là la conscience d'un espace à prendre en compte, à préserver et à mettre en valeur, a commencé à émerger. [Un] regard différent s'est posé sur le littoral » (chef de projet, Conseil Régional de la Martinique).

La protection des espaces côtiers contre l'appropriation privée et les atteintes aux milieux naturels devient alors un des objectifs d'action publique à part entière, ces actions restant presque exclusivement centrées sur le littoral terrestre et les mangroves. Les schémas et documents d'orientation, les actions de l'Office national des forêts (ONF) dans la gestion de la forêt domaniale du littoral ou des mangroves, de même que celles du Conservatoire du littoral et de nombreux autres intervenants traduisent alors la prise en compte simultanée de préoccupations écologiques (protection et restauration des milieux) et socioéconomiques (développement économique, ouverture au public...). Face à l'augmentation des enjeux littoraux et à la compartimentation des interventions, la volonté d'une « politique du littoral » était dès lors affichée dans les projets de Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et de Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à la fin des années 1970. La loi Littoral du 3 janvier 1986 (puis la loi du 30 décembre 1996, dont les processus et les effets seront analysés au chapitre 7) viendra renforcer le statut de patrimoine collectif de la bande des 50 pas, celle-ci devenant à nouveau inaliénable et imprescriptible, avec des objectifs de protection des espaces naturels, de régularisation foncière des occupants et d'aménagement des zones urbaines ou occupées par une urbanisation diffuse.

Suite à une synthèse bibliographique et à une analyse de quatre conflits d'usage sur le littoral martiniquais, Thebaud (1994) indique que face à la complexité des systèmes de décision, trois formes institutionnelles de gestion coexistent au début des années 1990 : des outils de programmation collective, certains systèmes spécifiques de négociation, et des acteurs dont la position leur confère (ou les oblige à) une fonction de médiateur.

« Les premiers (loi littoral, schémas d'aménagement, plans d'occupation des sols) ne semblent être, à l'heure actuelle, qu'une forme de constat du décalage qui existe entre la gestion intentionnelle publique et la gestion effective, ou encore comme un objectif abstrait vers lequel il s'agirait de tendre dans la gestion des côtes. En fin de compte, ils ne semblent pas fournir d'éléments de régulation directs des usages; en particulier, ils ne définissent pas de lieux de concertation et de négociation. [...] Les seconds (commission des cinquante pas

géométriques, commission nautique locale, commission des sites, etc.) remplissent un rôle apparemment assez éloigné des objectifs qui leurs étaient attribués à l'origine. Ils apparaissent comme les principaux lieux institutionnels de négociation des situations conflictuelles locales, sans toutefois rassembler la totalité des acteurs ou des intérêts impliqués [tels ceux de la plaisance]. Les derniers (essentiellement les mairies et les services locaux des administrations des affaires maritimes et de l'équipement), en raison de leur position dans les systèmes considérés, se voient attribuer un rôle central dans les processus décisionnels, en intervenant comme médiateurs volontaires ou obligés des débats concernant l'usage des côtes. » (pp.84-85).

Nous reviendrons ainsi sur cette figure de « médiateur », et les acteurs ou institutions pouvant être caractérisés comme tels dans les processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique pour la période contemporaine.

iii. Vulnérabilités côtières et solidarités territoriales aux Antilles françaises

Dans la perspective d'effets pour la plupart incertains mais inéluctables du changement climatique, en particulier sur l'intensité et/ou la fréquence des événements extrêmes, il est également intéressant de procéder à un retour historique sur l'évolution des vulnérabilités physiques et socioéconomiques de l'île, mais aussi et surtout sur la manière dont les sociétés ont fait face à ces événements¹³². Face aux cyclones et aux submersions marines associées, et ce dès le début du 18^{ème} siècle, est attesté dans les Antilles françaises un système de prévention et d'alerte reposant essentiellement sur l'intervention des capitaineries et des autorités locales (en particulier le « gouverneur » et les maires) (Desarthe, 2015). Face au risque de submersion, les populations littorales sont invitées à quitter les lieux et à trouver refuge sur les hauteurs. « *Dans le domaine de la prévention, la question de la protection des populations est au cœur de ces différentes expertises. Parmi les mesures proposées figure leur déplacement. Ainsi en 1780, le bourg du Prêcheur (Martinique) est en partie submergé lors du cyclone du 11 octobre. Devant l'ampleur du phénomène, le gouverneur propose de faire déplacer le bourg vers le lieu nommé l'Abîme situé dans la zone des 50 pas géométriques jugée plus à l'abri des assauts de l'océan.* » (Ibid.). Suite à l'ouragan qui touche la Guadeloupe en 1928 (l'un des plus meurtriers depuis le 18^{ème} siècle), se met en place « *un cadre normatif regroupant l'ensemble des mesures et pratiques existantes. [...] Ces différentes mesures font l'objet d'une diffusion importante par voie d'affichage et dans la presse dès le début de la saison cyclonique. À partir de 1952, ces dispositifs sont intégrés dans les plans ORSEC.* » (Ibid.).

¹³² À l'échelle des Antilles, les données d'archives suggèrent une forte variabilité tout au long du XXe siècle avec des périodes de faible activité cyclonique comme la période 1930-1950 et des périodes plus actives comme celle de 1960-1980 (Desarthe, 2015).

Pour secourir les populations et soutenir la relance des activités économiques (réhabilitation des routes en particulier) au lendemain des événements extrêmes, des réseaux de solidarité se mettent rapidement en place entre les îles françaises, entre elles et les îles voisines (envoi d'argent, de nourriture ou de matériel), et localement entre les habitants pour la reconstruction des habitations. L'Etat intervient quant à lui plus en aval, du fait de sa distance aux territoires sinistrés : « *Le principal levier prend la forme de la mise en place de fonds de secours. Cette mesure est systématique au lendemain d'une calamité naturelle depuis le XVII^e siècle et les outre-mer ne font pas exception en raison de leur importance dans l'économie du pays [...]. Une part du fonds de secours est ainsi consacrée aux plus démunis et l'autre aux collectivités locales afin de procéder aux réparations les plus urgentes.* » (Desarthe, 2015). A la fin du 19^{ème} siècle, un nouveau dispositif de secours et d'indemnisation est mis en place : l'assurance. Une étude de l'Insee en 2006 montrait le faible taux de souscription d'assurances habitation (incluant la garantie catastrophes naturelles) dans les DOM, qui était par exemple de 50 % en Martinique (Calvet et Grislain-Letrémy, 2011). « *Pour autant, l'arrivée de l'assurance introduit peu à peu une modification des politiques de secours déjà signalée en France à la fin du XIX^e siècle [...]. Les autorités privilégient principalement les populations qui ne disposent pas d'assurance.* » (Desarthe, 2015). Au-delà du principe de solidarité nationale qui régit le système assurantiel français des catastrophes naturelles, un principe de compensation ou de réparation peut donc être relevé à travers ces mesures.

4. Le littoral aquitain, une côte sous surveillance rapprochée

La diversité du littoral aquitain en fait également un territoire extrêmement attractif et moteur pour le développement de la région. Constitué de 230 km de côtes sableuses et d'environ 40 km de côtes rocheuses, il s'agit de l'une des régions littorales européennes les plus exposées à l'érosion marine (Commission Européenne, 2004). Près du tiers du littoral sableux présente un recul moyen de 1 à 3 m par an (pouvant atteindre localement 6 mètres par an). Les falaises rocheuses de la côte basque sont également sensibles aux phénomènes de mouvements de terrain et exposent des biens et des personnes du fait de la densité de l'occupation de toute la frange littorale. Ces phénomènes d'érosion dépendent de la dynamique propre des franges littorales mais sont modifiés et/ou aggravés par l'artificialisation croissante des milieux (ouvrages de défense, imperméabilisation de surfaces...). Les conséquences face à la réduction de zones de plage et/ou de baignade sur les activités touristiques sont encore peu évaluées, mais les stations balnéaires sont fortement dépendantes de ces supports de loisirs et de tourisme. La situation en matière d'habitat et d'infrastructures est contrastée : les côtes sableuses des Landes et de la Gironde ont été relativement préservées vis-à-vis d'aménagements aux abords immédiats du trait de côte, à l'inverse la côte basque présente des occupations relativement denses à l'aplomb des falaises rocheuses. A court ou moyen terme, des situations en équilibre instable comme à Saint-Jean-de-Luz, Biarritz et Anglet (Pyrénées-Atlantiques), Capbreton (Landes), où sont réalisés des aménagements de protection face aux érosions marines, pourraient se dégrader (en raison du coût des interventions, de la vétusté des ouvrages de protection et/ou de l'intensification des phénomènes d'érosion). Certaines situations locales sont d'ores et déjà préoccupantes sinon urgentes, comme en atteste le cas emblématique de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer en Gironde.

Immeuble « Le Signal » : emblème malheureux du phénomène de l'érosion côtière

L'immeuble du Signal sur la commune de Soulac-sur-Mer en Gironde cristallise depuis quelques années toutes les attentions au regard de la problématique de l'érosion marine et du recul du trait de côte. Ce bâtiment constitué de 78 appartements, édifié à plus de 200 mètres de l'océan en 1967 (et dont le permis de construire fût délivré par l'Etat), n'est plus aujourd'hui qu'à quelques mètres des eaux à marée haute. Malgré les travaux de rechargement en sable et les protections de fortune édifiées en prévision des fortes houles, la situation s'est fortement dégradée lors des tempêtes de l'hiver 2013-2014 et a fait craindre un effondrement du bâtiment. C'est pourquoi le Préfet de Gironde a pris un arrêté de péril imminent obligeant les habitants à quitter les lieux. Depuis, la question de l'indemnisation des propriétaires fait débat et donne lieu à un contentieux entre les copropriétaires, la commune et l'Etat. Le fonds Barnier ne pouvant jusqu'à présent être mobilisé pour indemniser les pertes liées à l'érosion en côte sableuse, l'association des propriétaires a porté l'affaire jusque devant le Conseil d'Etat. Ce dernier a émis fin 2016 un avis favorable à leur requête, sur la base d'un rapport du BRGM ayant considéré qu'il n'y avait pas de différence majeure entre mouvements de terrain (côte rocheuse) et érosion dunaire (côte sableuse). L'Etat pourrait faire appel du jugement définitif afin de ne pas créer de jurisprudence pour de futures indemnisations sur ce type de situation. Cet immeuble constitue de ce point de vue un cas d'école, largement publicisé et médiatisé, des conséquences probables de l'élévation du niveau des mers dans les prochaines décennies.



Figure 7 : L'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer, en janvier 2014
(Crédit photo : Laurent Theillet ; Source : www.sudouest.fr)

Selon la stratégie régionale de gestion du trait de côte en Aquitaine, « *si l'on ne tient pas compte des ouvrages existants et qu'aucune action de gestion n'est entreprise, une première approche régionale permet d'estimer que ce sont potentiellement près de 250 bâtiments d'habitation qui sont menacés à l'horizon 2040 sur la côte sableuse dans les Landes et en Gironde et près de 150 biens concernés par un aléa 2040 moyen ou fort de mouvement de falaises dans les Pyrénées-Atlantiques* » (GIP Littoral Aquitain, 2012). Ce scénario a été revu suite aux événements de l'hiver 2013-2014. Les sections suivantes relatent certains éléments marquants de l'aménagement de la côte aquitaine depuis le milieu du 20^{ème} siècle puis présentent le dispositif d'enquête mené sur la commune de Lacanau en Gironde.

i. Le littoral aquitain entre tourisme et aménagement : un « esprit de mission »

La seconde moitié du 20^{ème} siècle voit la question du tourisme de masse se développer de façon quasi-exponentielle¹³³. Le littoral aquitain, bien que d'ores et déjà sujet à de croissantes convoitises depuis la fin du 19^{ème} siècle (*i.e.* création *ex nihilo* des stations balnéaires de Lacanau-Océan, Arcachon, Hossegor, Mimizan, Biscarosse...), présentait à cette période des atouts et aménités du fait de son aspect plus « sauvage » que la côte d'Azur. Sa fréquentation a également bénéficié d'une dynamique de « tourisme social » permise et accélérée par les avancées socio-économiques des « Trente Glorieuses » (au sujet de la construction de l'économie touristique sur le littoral aquitain, voir Noailles (2010)). Cet engouement pour le littoral aquitain s'est initialement traduit par des demandes accrues des promoteurs pour l'aménagement du front de mer (spéculation immobilière), ainsi que par des flux touristiques qualifiés « d'anarchiques » ne manquant pas de soulever localement de vives inquiétudes, eu égard aux dégradations du milieu et des conflits d'usages occasionnés.

Comme le résumait dans ses mémoires Emile Biasini, dont les fonctions et activités s'avérèrent cruciales pour le développement et l'aménagement de la côte aquitaine (*cf. infra*), le tourisme, sur le plan écologique et paysager du moins, « *est certes nécessaire à une prospérité économique, mais il aboutit à une corruption profonde du pays visité : devenus des milliers, les jouisseurs d'un site exceptionnel finissent par détruire ce qu'ils venaient y chercher. Pour chaque situation, il existe une dose létale de tourisme* » (Biasini, 1995, p. 211, *cit. in.* Alban, 2004). Il évoque la pluralité et le désordre des tentatives de réception et de promotion de l'activité touristique florissante : « *En Aquitaine en 1970, le cancer touristique commençait à ronger le pays et l'administration traditionnelle s'engageait sur la voie languedocienne : il n'était pas de municipalité qui n'eût son propre projet et les spécialistes de l'économie mixte se préparaient à de beaux jours, avec la collaboration des conseils généraux, flattés de servir le progrès* »¹³⁴ (*ibid.*, p. 217, *cit. in.* Bouneau (2007)).

¹³³ « 2 millions de français partaient en vacances en 1936-1939 [...] 32 millions en 1988 » (Bouneau, 2007, p.95).

¹³⁴ Il est très probable qu'il soit ici fait allusion, entre autres, au développement, dans le département des Landes, de la station balnéaire de Seignosse-le-Penon, dont les travaux – à l'initiative de la municipalité et du

Face à l'accroissement des pressions touristique et urbanistique sur le littoral (constructions diffuses de structures et d'équipements d'accueil¹³⁵), l'Etat affiche l'ambition d'assurer une réponse maîtrisée et globale susceptible de mieux allier le développement économique permis par l'essor touristique à la préservation de l'aspect « naturel » et préservé de l'environnement littoral aquitain.

a) L'intervention de l'Etat : une quête d'équilibre entre développement et préservation de la côte aquitaine

Préfigurée par la visite le 6 mai 1966 à Capbreton du Premier Ministre Georges Pompidou, puis créée par décret le 20 octobre 1967 à l'initiative de la DATAR, appuyée localement par le préfet de Gironde G. Delaunay ainsi que le maire de Bordeaux J. Chaban-Delmas, la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) voit précisément le jour dans cet objectif. Elle a pour vocation de « *définir le programme général d'aménagement de la Côte Aquitaine, d'en déterminer les moyens d'exécution et d'en suivre la réalisation par l'Etat, les collectivités publiques, les collectivités locales et par tout organisme public ou privé agissant avec l'aide de l'Etat ou sous son contrôle.* » (Article 4 du décret du 20 octobre 1967). Sur le plan organisationnel, la MIACA est présidée « *par une personnalité nommée par le premier ministre, [elle] comprend un représentant de chacun des cinq ministères (Défense, Agriculture, Intérieur, Equipement, Economie et Finance), un représentant de l'ONF, du Commissariat Général au Plan, du Préfet de région et des Préfets des départements littoraux. Elle intervient en liaison avec la DATAR et son action est sanctionnée par la CIAT (Commission Interministérielle de l'Aménagement du Territoire)* » (Prat, 2002, p. 299).

Elle fut d'abord présidée de 1967 à 1970 par Philippe Saint-Marc. Souhaitant le développement d'un tourisme « à visage humain » en zone rétro-littoral, dont l'objectif était d'une part de diminuer la pression en zone côtière (et donc les dégâts afférents) et d'autre part d'éviter la mise en place d'une économie à « deux vitesses » (*i.e.* un littoral surfréquenté et un arrière-pays « désertique »), il est à l'origine de la création du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne. « *Le plan Saint-Marc, en réaction contre les grands projets médocains et les vastes objectifs de l'aménagement du littoral languedocien, mettait l'accent sur la protection du capital-nature et le tourisme en profondeur.* » (Cassou-Mounat, 1975). Pour l'époque avant-gardiste, jugé « trop » idéaliste et écologiste¹³⁶ par ses contemporains, il

Conseil Général des Landes – débutèrent en 1965, et furent stoppés en 1970 par une disposition réglementaire de la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (Prat, 2002, p. 299 sq.).

¹³⁵ De type « languedocien », comme le suggère E. Biasini dans la citation précédente, c'est-à-dire un urbanisme de type Costa Brava, alignant de façon linéaire et parallèle au front de mer de nombreuses tours et structures imposantes en béton armé.

¹³⁶ P. Saint-Marc, auteur d'un texte en son temps remarqué et intitulé *Socialisation de la Nature* (1971), aura été un acteur politique de premier plan (bien qu'ayant une position marginale vis-à-vis des partis de l'époque)

soulève le mécontentement de maints promoteurs et P. Saint Marc se voit dans l'obligation de céder et de démissionner. Il laissera son siège à Emile Biasini, ancien haut-fonctionnaire colonial en Afrique de l'Ouest, présenté comme plus pragmatique et plus prompt aux compromis (Davant, 2009) : il présidera la Mission jusqu'à sa dissolution en 1988.

Finalisé par la Mission en 1972, le Schéma d'Aménagement de la Côte Aquitaine, en vertu du principe selon lequel le développement économique de la Région Aquitaine reposerait sur le maintien de ses atouts et qualités environnementales (et dont on interroge ci-dessous la soi-disant « évidence »), prévoit la réalisation et le maintien de sept Secteurs d'Equilibre Naturel (SEN), voués à préserver un certain équilibre écologique, et de neuf Unités Principales d'Aménagement (UPA¹³⁷), ouvertes pour leur part à l'aménagement touristique (qui se réalisera sous la forme de « ZAC », zones d'aménagement concerté). Si l'objectif, clairement économique, « *est de canaliser le flot désordonné des vacanciers pour en faire une source véritable de profit* » (Alban, *op. cit.*), et ce notamment en dotant le territoire d'équipements touristiques lui permettant de ne pas être désavantagé vis-à-vis de la compétition internationale (les côtes espagnoles, la Costa Brava en particulier), ce principe d'alternance doit permettre d'éviter l'éparpillement des constructions, le « mitage » des forêts et l'urbanisation linéaire du littoral. En termes d'organisation de l'espace, au sein même des UPA, il est important de rappeler (car cela produit encore très concrètement des effets) que la MIACA prônait notamment « *un aménagement en profondeur, perpendiculaire à la côte, pour éviter l'urbanisation du front de mer ; [ainsi que] le principe de la greffe (pas de création ex nihilo de stations) avec intégration à l'existant et aux paysages* » (Alban, *op. cit.*, p. 27). Pour E. Biasini, il était en effet a priori impératif de « *respecter le visage de l'Aquitaine. Je dois contribuer à ce que le pays ne perde pas ses racines* », et de donner « *raison à l'Aquitaine* » « *si demain un conflit se produi[-sait] entre le tourisme et [elle]* » (Biasini, *op. cit.*, *cit. in.* Livre Bleu, 2002, p. 8).

Les trois mots d'ordre fondamentaux poursuivis à travers l'action de la MIACA étaient de protéger le milieu naturel, de maîtriser le développement touristique mais également d'organiser la participation des Aquitains à l'aménagement de leur territoire (« *Il me fallait partir des habitants eux-mêmes [...] ce que je proposais n'aurait rien signifié sans [leur] adhésion, la base de mon action reposait sur la prise en main par les aquitains de l'opération [...]* », E. Biasini, *ibid.*). L'enjeu était semble-t-il plutôt de « *faire accepter les équipements touristiques, certains d'entre eux étant de nature à générer des conflits entre touristes et résidents permanents. [...] Pour atténuer ces problèmes et pour mieux les faire accepter, trois types d'actions [ont été] menées : Prise de responsabilité des collectivités locales dans la*

dans les politiques naissantes de l'environnement dans les années 1970 et 1980. Ses réflexions et son engagement pour de nouveaux rapports entre l'Homme et la nature peuvent être caractérisés comme relevant d'une écologie politique ou, comme il le prônait, d'un « humanisme écologique ».

¹³⁷ 9 UPA ont été créées du Nord au Sud de la côte Aquitaine : le Verdon et Soulac ; Hourtin et Naujac ; Carcans et Lacanau ; trois au niveau du Bassin d'Arcachon ; Biscarosse et Sanguinet ; Mimizan ; Léon, Moliets, Messanges, Vieux-Boucau, Soustons, Azur, Seignosse, Soorts-Hossegor, Capbreton, Tosse.

maîtrise d'ouvrages, dans les principales opérations de développement touristique, et partout où une solidarité d'intérêt apparaîtra, la formation de regroupements ; Assistance à la gestion touristique (conseil, information, promotion) au niveau des collectivités publiques et des entreprises ; Amélioration quantitative et surtout qualitative de la formation des personnels participant au développement touristique. » (Prat, op. cit., p. 301)¹³⁸.

b) La « mise en récit » de la MIACA : une place centrale à la protection de l'environnement ?

A quelques rares (et peu visibles) exceptions près, la MIACA est aujourd'hui présentée, voire vantée comme un modèle d'action publique ayant particulièrement réussi et accompli ses objectifs (cf. Alban, 2004, p. 31- 32 pour un bilan quantitatif des actions menées par la MIACA¹³⁹). Cherchant à réaliser un compromis innovant entre aménagement et protection, il s'agirait ainsi, bien avant la consécration du principe contemporain de développement durable, de la promotion d'une forme de développement modéré qui puisse se montrer aussi respectueux que possible de l'environnement concerné. Cependant, ce « récit » apologique actuel constitue certainement une version quelque peu idéalisée et orientée de ce qui s'est le plus vraisemblablement passé. Une première raison consisterait à penser que la MIACA aurait beaucoup agi par opposition à son aînée, la Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon (MIATLLR)¹⁴⁰, présentée comme modèle repoussoir sur le double-plan de l'aménagement (structures urbaines caractérisées par leur gigantisme et modernisme) et de l'action (décisions prises bureaucratiquement, en huis-clos, sans concertation ni réelle prise en compte des publics locaux). Mais, de l'aveu même de P. Saint-Marc, la mission interministérielle n'avait au départ aucune vocation à mettre en œuvre un développement faisant de la préservation environnementale une priorité, pouvant être *ex post* qualifié d'intégré et durable, de la côte aquitaine. L'opposition, pourtant largement clamée par E. Biasini, entre la Mission Racine et la Mission Biasini, semble avoir été construite *a posteriori*¹⁴¹.

¹³⁸ Un bilan très détaillé et richement illustré des actions et de l'héritage de la MIACA est fourni dans (GIP Littoral Aquitain, 2015a). Voir aussi l'ouvrage de Vincent Vlès (1996), *Le projet de station touristique*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux.

¹³⁹ Globalement, la capacité d'accueil et d'hébergement sur la côte Aquitaine a doublé entre 1974 (date à laquelle, par l'entremise de J. Chaban-Delmas, une ligne budgétaire fut débloquée au bénéfice de la Mission) et 1987 (de 325 000 à 646 000 lits).

¹⁴⁰ Plus couramment appelée « Mission Racine », en raison du seul et unique président qui a été le sien, le conseiller d'Etat Pierre Racine. Elle fut créée en 1963 puis dissoute en 1982.

¹⁴¹ Selon P. Saint-Marc, « quand Jérôme Monod [Délégué adjoint à l'aménagement du territoire et à l'action régionale] me fit nommer à la tête de la MIACA [en 1967], il me disait : « Tu fais le Languedoc-Roussillon ». Je n'ai pas fait le Languedoc-Roussillon : je pensais que, s'il fallait avoir une vision humaniste du développement de la côte d'Aquitaine, en gardant les espaces essentiels ouverts à tous, c'était en protégeant une nature infiniment plus fragile que la nature du Languedoc-Roussillon. Ceci étant, il ne faut pas non plus se leurrer sur le

Pour de nombreux protecteurs de l'environnement, les actions et intentions initiales de la MIACA (sous l'ère Biasini) n'auraient guère comporté de dimension écologique, hormis lorsqu'elle était dirigée par P. Saint-Marc¹⁴², dont les objectifs, encore une fois particulièrement atypiques et novateurs pour l'époque, étaient « 1) [de] sauver la nature et [de] donner la priorité à la nature et non pas au béton ; 2) sauvegarder l'espace public naturel et refuser de laisser les espaces essentiels (c'est-à-dire les rivages de la mer et des grands lacs) être appropriés par les intérêts privés ; 3) lancer une opération de renaissance rurale. » (MEDDE, *op. cit.*). Selon sa volonté, chaque décision devait être préalablement fondée sur une étude écologique (Davant, 2009), ce qui correspond bien à une dynamique initiée par la DATAR elle-même, celle-ci s'étant adressé au Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) avant le lancement des opérations, afin de réaliser « l'inventaire des ressources biologiques et d'étudier comment prendre en compte les données biologiques dans l'aménagement touristique de la Côte Aquitaine [...] ». (MEDDE, 2013, p. 22-23). Ainsi, comme le révèle très justement Charvolin (2015), « comment ne pas voir, dans les missions du SCN [Service de Conservation de la Nature du MNHN], une logique d'intervention rapide, trans-sectorielle et territoriale comparable à celle de la MIACA ? ». Il indique ce faisant « l'esprit de mission » qui animait alors ces deux opérations (naturaliste d'une part et aménagiste d'autre part), l'inventaire naturaliste établissant « un pont entre savoir scientifique et pouvoir bureaucratique » (*ibid.*)¹⁴³.

La nomination d'E. Biasini à la tête de la MIACA en 1970 changea la lettre, si ce n'est l'esprit, de ces premières orientations. N. Alban (2004) souligne que, « pour la SEPANSO [Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest], le jugement positif porté actuellement sur la MIACA tient essentiellement au fait que les projets pharaoniques prévus n'ont pas été réalisés, faute de moyens ». En effet, le schéma d'aménagement de la côte aquitaine de 1972 prévoyait par exemple un monumental canal transaquitain, jalonné de ports de plaisance et de cités lacustres, reliant les neuf unités d'aménagement et l'ensemble des lacs d'Aquitaine (voir annexe 1 pour un aperçu cartographique de ce schéma). « Ce projet, conçu à la fin d'une longue période d'expansion économique et très influencé par l'exemple languedocien, portait la marque déjà périmée du

fait qu'il y avait des pressions considérables. Il y eut notamment une affaire de dérogation dont le Canard Enchaîné avait rendu compte. Un riche propriétaire du côté d'un grand étang girondin voulait obtenir une dérogation pour construire cent logements alors que le plan d'urbanisme ne le prévoyait pas. Je la refusai. Comme il avait des appuis très puissants, deux mois après, je fus révoqué. Quinze jours après, mon successeur, Émile Biasini accorda la dérogation. » (MEDDE, 2013, p. 71).

¹⁴² Une interview de Philippe SAINT MARC, réalisé en 2016 dans le cadre d'une thèse, est disponible en visionnage à l'adresse suivante : <http://www.littoral-aquitain.fr/interview-de-philippe-saint-marc-1er-pr%C3%A9sident-de-la-miaca>.

¹⁴³ Cet auteur indique également : « La MIACA est précurseur [...] spécifique en ce qu'elle porte sur des territoires ordinaires et non pas des « réserves intégrales » (zones peu valorisées par l'occupation urbaine, l'agriculture rurale ou la mise en réserve patrimoniale) [et] singulière en ce que, à l'époque, il existait peu d'organisations qui assuraient l'interface entre l'administration publique et les naturalistes au niveau central » (Charvolin, 2015).

gigantisme de l'époque et révélait une grave méconnaissance du milieu physique et humain » (Cassou-Mounat, op. cit.). Un combat farouche, aujourd'hui oublié, opposa notamment le philosophe J. Ellul et l'écrivain B. Charbonneau, tous deux à la tête du Comité de défense de la Côte Aquitaine, à la MIACA. Pour J. Ellul (1976), celle-ci avait « cédé au spectaculaire, à l'idéologie de l'argent, à la mise en exploitation du milieu naturel comme d'une ressource économique potentielle, à une image contestable du progrès », et se voyait foncièrement incapable de penser la question de savoir comment, « non pas adapter la nature au touriste, mais le touriste au milieu où il va venir » (Ortzadar, 2006).

En tant « qu'éminences grises » insoupçonnées, il est fort probable que les sylviculteurs¹⁴⁴ et l'ONF en particulier aient également contribué, aux côtés des associations environnementalistes et (sur un plan financier) du premier choc pétrolier, à la restriction de l'envergure des projets d'aménagement d'équipements touristiques (Bouneau, op. cit., p. 105). Plusieurs facteurs nous amènent à émettre l'hypothèse selon laquelle l'ONF, dont un représentant siégeait au sein du comité de direction de la Mission, aurait joué un rôle d'acteur programmatique de premier plan, en produisant des éléments de doctrine qu'il a pu défendre et faire valoir afin d'orienter les actions de la MIACA dans le sens de la recherche d'un équilibre sylvo-touristique (les plans-plage et les schémas vélo en étant des éléments visibles aujourd'hui). Un article du directeur régional adjoint de l'ONF en Aquitaine, écrit au moment où le programme de la MIACA était en pleine gestation, en donne des indices :

« Face aux projets d'aménagement touristique de la Côte aquitaine, l'Office national des forêts avait le choix entre deux attitudes : soit subir les conséquences de projets ambitieux visant à l'implantation d'équipements lourds en bordure de la côte et dans ce cas [être] indirectement complice de la destruction d'un milieu naturel fragile ; soit se comporter en élément actif de l'aménagement du Littoral aquitain, afin de concilier protection de la côte et développement touristique. La deuxième attitude s'est bien-entendu imposée [...] A travers toutes ses études, sa gestion forestière et ses réalisations, l'Office national des forêts recherche constamment la conservation du site. [...] Selon que ses conseils seront suivis ou non, le milieu naturel particulièrement fragile sera maintenu ou détruit. » (Pees, 1970, p. 780 sqq.).

¹⁴⁴ En 1971, Dominique Dorlanne, président du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, prévient et met en garde : « Le périmètre d'action de la Mission interministérielle pour la Côte Aquitaine couvre 620.000 hectares pour les seuls départements de la Gironde et des Landes [...] Ces surfaces sont en majorité des forêts, et des forêts privées. [...] L'aménagement doit bénéficier avant tout aux aquitains, mais concrètement, comment cela peut-il se faire ? [...] l'aménagement de ce pays ne se fera harmonieusement qu'avec l'adhésion de tous, et d'abord de ceux chez lesquels il se fera, c'est-à-dire avant tout les sylviculteurs propriétaires de cette forêt qui en sera le cadre et le support, et aussi l'environnement. Il y a là un équilibre à trouver entre l'intérêt général et celui des particuliers. » (Dorlanne, 1971).

En somme, il semble bien que la préservation de l'environnement littoral aquitain ne soit pas, contrairement au récit aujourd'hui dominant, du seul fait et du seul mérite d'E. Biasini¹⁴⁵, mais résulte à la fois des contraintes de moyens auxquelles la MIACA a dû faire face, des réactions et mouvements sociaux à l'encontre de plusieurs opérations, et de l'exceptionnelle maîtrise foncière des forêts domaniales (Clus-Auby, 2003) couplée aux principes d'action de l'ONF sur ces espaces.

ii. *Enquête à Lacanau : quelles expériences de l'érosion marine ?*

La ville de Lacanau en Gironde a fait partie, avec celles de La Teste-de-Buch (33) et de Labenne (40), des trois sites aquitains retenus sous la coordination du Groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain dans le cadre de l'appel à projets : « *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* » (MEDDE, 2012). Afin d'étudier, sur chaque site pilote, la faisabilité de la relocalisation des biens et des activités, ceci sur les plans techniques, socioéconomiques et juridiques, le dossier de réponse aquitain¹⁴⁶ intégrait différents axes d'investigation sur l'ingénierie côtière, sur la construction de scénarios de relocalisation ou de protection, ainsi que sur les perceptions et représentations sociales liées aux risques. Cette dernière dimension, relative aux aspects sociocognitifs liés à l'érosion marine à Lacanau, a fait l'objet d'une étude menée dans le cadre de la thèse.

De manière complémentaire à l'enquête qualitative, une enquête par questionnaire a été menée sur le territoire communal de Lacanau en juin et juillet 2013¹⁴⁷ en partenariat avec la commune de Lacanau et le GIP Littoral Aquitain. Malgré certaines limites inhérentes à ce type d'enquête, nous avons jugé que son utilisation présentait un réel avantage démonstratif pour en dégager des éléments de connaissance sur la façon dont est appréhendé le phénomène d'érosion marine localement, tout en conservant un regard critique sur les résultats obtenus. Puisant dans des travaux de sociologie et de psychosociologie du risque, ces enquêtes reposent en effet pour l'essentiel sur un individualisme méthodologique et une lecture psychologisante des perceptions sociales des risques (sur ce point, voir par exemple Joffe (2005)), difficilement à même de saisir les dimensions collectives, historiques et territoriales constitutives des représentations sociales ainsi que des processus de socialisation du risque

¹⁴⁵ A l'occasion d'une interview avec E. Biasini, l'édition du 14/01/06 du journal Sud-Ouest titre : « *Biasini, le sauveur d'Aquitaine* ». Dans une « info-lettre » du Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain, son président R. Lagrave rend hommage à l'œuvre menée par E. Biasini, décédé le 2 juillet 2011 : « *s'il est possible de concilier le développement touristique avec les enjeux de préservation de l'environnement et des milieux naturels, c'est en grande partie grâce à la vision de l'avenir, l'attachement à ce territoire et la force de conviction dont a fait preuve Emile Biasini* ».

¹⁴⁶ GIP Littoral Aquitain, Mairie de Lacanau, Mairie de la Teste-de-Buch, Mairie de Labenne, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte*, Dossier de réponse aquitain, 2012.

¹⁴⁷ Cette enquête est donc intervenue avant les tempêtes de l'hiver 2013-2014 ayant entraîné une forte publicité du thème de l'érosion marine en Aquitaine et à l'échelle nationale.

(Peretti-Watel, 2005). L'interprétation mobilisée a ainsi cherché à se départir d'une telle lecture. Malgré le dispositif très contraint du questionnaire, nous avons mobilisé des notions et concepts de la sociologie pragmatique des problèmes publics et des risques (*cf.* chapitre 2), afin d'apprécier non pas « ce que les gens pensent » mais plutôt ce qu'ils savent ou croient savoir, et l'expérience qu'ils ont ou qu'ils se font de l'érosion marine et de ses effets à Lacanau. Enfin, nous avons présenté les résultats et nos interprétations dans différentes instances (forum public à Lacanau, comité technique régional, assises nationales des risques naturels...), ceci afin d'avoir un retour sur la façon dont était perçus et interprétés ces résultats par des gestionnaires, des élus, des habitants, etc. Le dispositif d'enquête est présenté ci-dessous, suite à un bref rappel historique de la création de Lacanau-Océan.

a) Lacanau-Océan : les débuts d'une « attractivité plurielle »

Le littoral aquitain présente une singularité remarquable avec de nombreuses stations balnéaires détachées du bourg ou de la ville ancienne. C'est le cas de Lacanau, avec sa station Lacanau-Océan, ou encore de Le Porge et Lège-Cap-Ferret en Gironde (33), de Biscarosse et Mimizan dans le département des Landes (40). Si Arcachon et Soulac (33) sont des stations plus précoces, celle de Lacanau-Océan est en effet représentative « *des projections sur la côte aquitaine des bourgs anciens* » (Augustin 2007). Ces stations balnéaires sont apparues d'une part avec le prolongement des routes ou des voies ferrées des bourgs vers l'Océan Atlantique, d'autre part grâce aux investissements de notables et propriétaires locaux.

Les débuts de construction de Lacanau-Océan remontent officiellement à 1906, date à laquelle apparaît pour la première fois le nom de la station dans un document communal. Plus de vingt ans avant, en 1884, Pierre Ortal, alors propriétaire foncier à Lacanau et chef de service aux Chemins de fer des Landes, émettait l'idée de créer une station balnéaire. Pour ce faire, il proposa de prolonger la future ligne de train reliant Bordeaux à Lacanau. La construction du chemin de fer et de la gare est entamée en 1903 après la constitution de la Société immobilière de Lacanau et l'achat, par cette dernière, de terrains destinés au passage de la ligne. Les premiers terrains immobiliers se vendent l'année suivante et la ligne de chemin de fer est en service dès 1905 (Magnon, 2006). À partir de cette date, Lacanau-Océan ne cessera de se développer, notamment grâce à la route reliant la station au bourg, inaugurée en 1910. Au-delà du développement des moyens de communications tels que le train et la voiture participant d'une nouvelle appropriation de l'espace, une valorisation naissante du temps libre amorce alors une « mise en tourisme » de la station balnéaire.



Figure 8 : Chalets Bonnamy et Primavera sur la dune à Lacanau-Océan (Source : Mairie de Lacanau, s.d.)

Son accroissement résidentiel a été influencé par la MIACA, laquelle a fortement soutenu le déploiement d'infrastructures d'accueil (promotion immobilière, équipements publics) et de tourisme social (campings, villages vacances), tout en veillant à ne pas réduire le territoire au front de mer et à préserver des espaces de nature. La multiplication des infrastructures touristiques à Lacanau a favorisé l'essor et la diversification d'activités récréatives et de loisirs (surf, golf, vélo...), qui participent de son « *attractivité plurielle* » (Augustin, 2007). La population travaillant et/ou résidant à l'année se renouvelle de manière importante durant ces dernières années à Lacanau (voir notamment Médoc Océan, 2013). Pour une population recensée de 4 500 habitants (Insee, 2012), sa fréquentation en saison estivale peut dépasser 50 000 personnes par jour.

b) Dispositif d'enquête : questionnaire, échantillonnage et composition de l'échantillon

Le questionnaire d'enquête (présenté en annexe 6) a été repris et adapté de celui mobilisé par une équipe de recherche en 2009 pour l'étude des perceptions et des représentations sociales liées à la submersion marine en Languedoc-Roussillon (Hellequin *et al.*, 2014)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Un croisement des données et des résultats issus des enquêtes conduites ces dix dernières années sur ces thématiques est en cours dans le cadre du consortium de recherche MASALA : « *Méta-scénarios d'adaptation face aux risques littoraux - Capitalisation et partage de connaissances interdisciplinaires* » (Mission pour l'interdisciplinarité du CNRS, défi OASIC, coord. UMR LIENSs, 2017-2018).

i) La première partie du questionnaire est dédiée, selon les personnes interrogées (résidents, professionnels, touristes), aux conditions d'occupation (notamment propriété ou location) et de rapport aux biens (résidence ou local d'activité) ainsi qu'à la fréquentation sur Lacanau (présence dans l'année et au cours des cinq dernières années, durée des séjours, etc.). ii) La deuxième partie interroge les activités pratiquées, les lieux les plus fréquentés, les facteurs qui, pour les personnes interrogées, participent de l'attractivité et de la réputation de Lacanau et de sa station. Ces sections, ainsi que le talon social qui clôt le questionnaire, s'intéressent à des variables, telles que l'attachement au logement, la proximité ou la fréquentation des lieux, potentiellement explicatives des représentations sociales et des connaissances liées à l'érosion marine. iii) La troisième partie interroge plus spécifiquement ces représentations et ces connaissances de l'érosion marine, à travers des questions touchant à l'observation, à la caractérisation du phénomène, de ses effets (potentiels ou observés) et des menaces potentielles pour la commune et pour les activités pratiquées. iv) La quatrième section analyse les modalités d'accès à l'information publique et le degré de mobilisation sur la thématique : les personnes interrogées sont ici amenées à apprécier leur degré d'information par rapport au sujet de l'érosion marine, à indiquer les sources d'information qu'elles ont pu mobiliser ou qu'elles privilégieraient à l'avenir, le niveau et les formes de mobilisation personnelle (par discussion avec autrui, participation à des forums ou à des réunions publiques, etc.). v) La cinquième partie traite enfin des modes de gestion de l'érosion marine, actuels et souhaitables à terme, à travers la connaissance des techniques de gestion, les points de vue sur la mise en œuvre de chaque action (à différents horizons de temps), de même que sur la légitimité et les responsabilités attribuées aux différents acteurs parties prenantes du « problème » de l'érosion marine à Lacanau.

Deux enquêteurs¹⁴⁹ ont procédé à la passation des questionnaires en face-à-face, sur site (front de mer ou plage) ou au domicile des personnes, suite à une information préalable sur l'enquête, par affichages, auprès des populations. La durée moyenne de passation du questionnaire a été légèrement supérieure à vingt minutes par personne. Le traitement et l'analyse statistique des données ont été réalisés à l'aide des logiciels Sphinx Plus² v5[©] et IBM[®] SPSS Statistics 20.0. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas¹⁵⁰ sur les catégories de populations (résidence principale, secondaire, type d'activité professionnelle) et selon le zonage suivant (afin de tenir compte d'éventuelles disparités géographiques et sociales) : la « zone 1 » renvoie au « *périmètre de vulnérabilité* » identifié par les gestionnaires, à savoir le secteur du front de mer soumis à l'érosion marine et à ses tendances évolutives selon les projections de l'Observatoire de la Côte Aquitaine ; il comprend 1200 logements et 80 commerces. La « zone 2 » correspond au territoire communal soustrait de ce périmètre, en faisant l'hypothèse que les répartitions de population dans et hors zone vulnérable sont identiques. Le tableau de synthèse sur la composition de l'échantillon est

¹⁴⁹ L'enquête a mobilisé un stage et un employé contractuel sur 2 mois pour la passation des questionnaires.

¹⁵⁰ Pour plus de détails au plan méthodologique sur l'échantillonnage, nous renvoyons au rapport d'étude (Rocle *et al.*, 2014).

donné en annexe 7. Le graphe ci-dessous synthétise la répartition au sein de l'échantillon ainsi que par zone d'enquête.

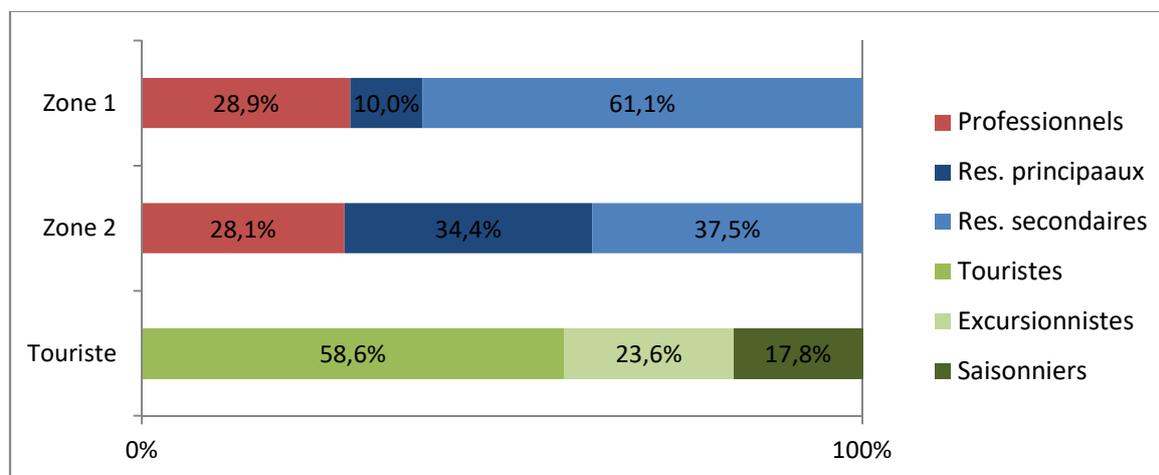


Figure 9 : Répartition des différentes catégories par zone d'enquête

Les touristes ont été recherchés sans répartition entre les deux zones d'enquête. En cherchant cependant la plus grande hétérogénéité possible dans leurs lieux de fréquentation (pris sur l'ensemble de la commune et non uniquement sur la plage centrale et le front de mer) et leur durée de séjour, ainsi que dans leurs activités, la méthode probabiliste aura permis d'approcher cette catégorie afin de prétendre à un échantillon représentatif. Enfin, pour une meilleure caractérisation de la population générique « touristes », trois classes ont été déterminées en fonction des profils plus détaillés : les « excursionnistes », c'est-à-dire les personnes présentes seulement pour la journée ou le week-end ; les « saisonniers », c'est à dire ceux dont la raison du séjour à Lacanau est une activité professionnelle mais qui ne sont ni gérants d'un commerce ou d'une activité (professionnels), ni propriétaires ou locataires d'un logement (résidents) ; les « touristes », présents à Lacanau plus d'un week-end pour des raisons autres que l'activité professionnelle.

L'échantillon se compose ainsi de 507 personnes, réparties initialement en trois catégories : 250 résidents (74 résidents principaux et 176 résidents secondaires), 157 non-résidents ou touristes (dont saisonniers ayant une activité rémunératrice, et excursionnistes à la journée) et 100 professionnels (gérants de commerces, bars/restaurants, écoles de surf...). Les résidents secondaires résident principalement en Gironde (55,1 %) ou dans d'autres départements d'Aquitaine (5,7 %) ; ceux résidant ailleurs à l'année proviennent de 40 départements différents. Si seulement 12 % de l'échantillon se déclare originaire de Lacanau, plus de 70 % fréquente la commune depuis plus de 6 ans. Les résidents secondaires sont plus de 70 % à fréquenter Lacanau depuis 16 ans au moins et ont la plus forte proportion d'ancienneté supérieure à 30 ans. Les retraités, principalement des résidents, représentent plus d'un quart de l'échantillon ; les commerçants, artisans et chefs d'entreprise constituent 23,5 % de l'échantillon. Suivant la nomenclature Insee concernant le niveau de diplôme, plus de la moitié des personnes interrogées détient un diplôme du supérieur court ou long (ce qui est supérieur à la moyenne Insee 2009 chez les résidents principaux) et 26 % ne possèdent pas de

diplôme ou un BEP, CAP ou BEPC (ce qui est inférieur à la moyenne communale pour les résidents principaux). Enfin, les résidents secondaires sont en grande majorité (97,1 %) propriétaires de leur logement à Lacanau, contre 71,6 % pour les résidents principaux.

CONCLUSION DE LA 1ERE PARTIE

Comme « objet de gouvernement », un nombre toujours croissant d'acteurs et d'institutions cherchent à agir sur le littoral, dans des rapports entre développement et protection, entre public et privé, entre global et local, à la faveur d'une reconnaissance croissante des interdépendances entre activités et usages du littoral, participant d'une complexification des systèmes et des modes de gestion associés. L'action publique littorale se construit ainsi au carrefour de différents secteurs d'action publique¹⁵¹ mais aussi de différents « territoires politiques », au sens d'espaces dotés d'une représentation politique, de frontières (plurielles) qui conditionnent l'action publique, ainsi que de représentations faisant l'objet d'un travail politique par différents acteurs (Carter et Smith, 2008).

L'adaptation au changement climatique est désormais reconnue comme un enjeu transversal à ces secteurs et à ces échelles territoriales, appelant des mesures et des actions politiques. Sa « mise en politique » doit donc être analysée en tenant compte de cette transversalité et en observant les processus de circulation, de traduction et d'intégration dans les politiques et les dispositifs existants, par rapport à ce « déjà-là ». Mais le fait que le changement climatique, et l'élévation du niveau de la mer en particulier, ne soit « pas encore tout-à-fait là » conduit à repérer et à analyser les techniques et les pratiques qui cherchent à rendre visibles et tangibles les effets du changement climatique, à problématiser et à publiciser les enjeux afférents, à légitimer et à opérationnaliser des mesures et des solutions pour y faire face. Ce sont donc des technologies littéraires (mises en rapport), des pratiques discursives et argumentatives (mises en récit et énonciations), des instruments (appels à projets, plans et schémas, labels...) et des outils (prospective, expertises, observatoires, etc.) que la thèse vise à analyser dans leurs dynamiques et leurs effets.

L'hypothèse principale est que les incertitudes liées au changement climatique, tant scientifiques qu'institutionnelles et politiques, conduisent à des formes de gouvernance « à visée performative », c'est-à-dire qui s'appuient sur des énoncés et des dispositifs cherchant à faire advenir (par exemple un projet, une expérience ou une stratégie territoriale d'adaptation) ce qu'ils s'efforcent de montrer comme nécessaire et légitime (via un appel à projets, une expérimentation ou une stratégie nationale).

¹⁵¹ Un secteur comprend un ensemble d'acteurs portant des intérêts spécifiques, des structures institutionnelles organisant la division du travail administratif, et des dimensions cognitives participant à la construction d'un référentiel collectif (Boussaguet *et al.*, 2004).

Pour mettre à l'épreuve cette hypothèse, sont convoqués des travaux issus de la sociologie de l'action publique, de la sociologie pragmatique ainsi que de la sociologie des sciences et de l'expertise. Le positionnement est celui d'une sociologie pragmatique *et* politique de l'action publique pour étudier la façon dont certains acteurs se mobilisent pour l'adaptation des littoraux au changement climatique, en menant des enquêtes et des expertises, en explorant les problèmes et les solutions possibles, en légitimant des mesures qu'ils jugent propices à la réduction des vulnérabilités littorales, afin de porter un regard à la fois compréhensif et critique sur les effets sociaux et territoriaux de ces processus de mise en politique.

L'analyse se base sur une approche comparée entre l'Aquitaine et la Martinique, dont les similitudes et les contrastes invitent soit à une comparaison proprement dite soit à une mise en perspective selon les processus étudiés. L'histoire sociale et politique de l'aménagement et de la gestion du littoral sur les deux terrains permet entre autres de retenir que l'Aquitaine a, depuis longtemps, bénéficié d'une place privilégiée dans la conception et l'élaboration des politiques nationales du littoral (en particulier à travers la MIACA et ses suites), ce qui n'est que beaucoup plus récent (voire beaucoup moins vrai encore aujourd'hui) pour les Outre-mer et la Martinique en particulier. Il existe également une forte emprise foncière de l'Etat sur chaque terrain (en particulier sur la forêt domaniale du littoral, et sur la bande des 50 pas géométriques aux Antilles) : cette emprise par la domanialité publique s'est toutefois traduite de manière très différente dans les faits puisque la bande des 50 pas géométriques (a) fait l'objet d'une forte occupation liée à la configuration postcoloniale de l'île. Ce processus de littoralisation a parallèlement été accompagné, sous certaines conditions, d'une régularisation des propriétés bâties, rendue de plus en plus problématique face aux risques et aux menaces liées à une élévation du niveau de la mer.

PARTIE II. LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION : STRUCTURATION, PROPAGATION ET LEGITIMATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE

Cette partie reprend l'idée selon laquelle l'adaptation au changement climatique peut être considérée comme un nouveau « mythe rationnel » des sociétés contemporaines, afin de montrer le travail d'élaboration de ce mythe et les opérations de traduction et de circulation dont il (a) fait l'objet pour structurer un « récit d'action publique » au niveau international et chercher ensuite à l'ancrer au plus près des systèmes territoriaux auxquels il est destiné. Les concepts (et processus associés) de *traduction*, de *transcodage* et de *mise en rapport* sont ici centraux dans la mesure où ils permettent de rendre compte de la construction et de la légitimation d'une action publique, s'appuyant sur un (des) récit(s) ou énoncé(s) de politiques publiques. Une analyse des acteurs et réseaux d'acteurs concernés dans la structuration et la propagation de ce récit montre comment l'adaptation au changement climatique se constitue en un « *domaine digne d'action publique* » (Charvolin, 2003), et ce malgré son caractère flou et labile, sa transversalité, son portage politique aléatoire, etc. Au plan empirique, les matériaux mobilisés dans cette partie sont essentiellement tirés d'une analyse de corpus documentaires (documents cadres et guides du Ministère de l'Ecologie, documents réglementaires, rapports scientifiques et d'expertise, etc.) et de discours et d'arguments issus de colloques, de séminaires, de réunions, afin de rendre compte de ces opérations d'assemblage de problèmes, de solutions, d'instruments, etc.

L'objectif de cette partie, et l'une des principales hypothèses de la thèse, est de montrer que le traitement scientifique et politique du changement climatique, initialement défini comme un problème global au sein d'un régime international faisant intervenir les Etats nations, renouvelle et renforce des « configurations expertes » du risque climatique à différentes échelles d'action publique. Cette notion de configuration experte est reprise de Becerra *et al.* (2017), qui ont retenu trois types de configurations sociales, au sens d'Elias, pour caractériser ces « *combinaison[s] de logiques d'actions qui lient les acteurs et se définissent dans des relations sociales médiatisées par des objets ou des dispositifs sociotechniques pour rendre le futur moins incertain* » (p.15) face aux risques. Les configurations expertes relèvent ainsi de la « *logique du confinement* » (Gilbert et Henry, 2012) et des « *processus d'objectivation et de définition des risques dans des espaces sociaux cloisonnés* », où « *la science et ses outils constituent les formes principales d'équipement des risques* » (Becerra *et al.*, 2017, p.16)¹⁵².

¹⁵² Les deux autres configurations sociales sont les configurations « dialogiques » et « culturelles ».

Le chapitre 4 analyse tout d'abord la structuration et la propagation du récit de l'adaptation au changement climatique pour les territoires côtiers et insulaires, à partir des négociations internationales et des travaux d'expertise menés sous l'égide du GIEC sur l'élévation croissante du niveau de la mer. La circulation et la propagation de ce récit de l'adaptation sont ensuite observées pour souligner d'une part la rapidité de ces processus de circulation *via* des plateformes, des réseaux et des technologies de l'information et de la communication, et d'autre part l'appropriation plurielle de ce récit en fonction des « convergences de causes » permises par celle de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. L'institutionnalisation progressive de l'adaptation côtière en France est enfin analysée au regard des travaux d'expertise menés sur ces phénomènes, des positionnements politiques et des relais médiatiques et associatifs : l'idée d'une communauté épistémique-gestionnaire est avancée à partir de l'analyse des principaux forums de politique publique observés depuis une dizaine d'années autour des thèmes du littoral et du changement climatique.

Le chapitre 5 analyse les dispositifs et les instruments mobilisés pour favoriser l'intégration de l'adaptation dans les politiques européennes et nationales (*mainstreaming*). A l'échelle européenne sont soulignés d'une part, la prépondérance d'une « approche programme » par le soutien de programmes de démonstration et de projets de recherche partenariaux, et d'autre part l'émergence, depuis la Stratégie de l'Union Européenne pour l'adaptation au changement climatique en 2013, d'un mode de « gouvernance par expérimentation » pour stimuler des apprentissages et renforcer la mise en œuvre de stratégies de gestion intégrée des zones côtières. A l'échelle nationale, le volet « littoral » du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2011-2015) est étudié, de même que la prise en compte du changement climatique dans le régime d'assurance et d'indemnisation des catastrophes naturelles (dispositif dit « CatNat »). Enfin, sont analysés les instruments de territorialisation qui visent à passer de l'alerte (globale) aux solutions (territoriales) d'adaptation au changement climatique en zones côtières.

Le chapitre 6 s'intéresse d'une part aux controverses et aux expertises sur les liens entre changement climatique et aggravation des phénomènes d'érosion et de submersion marine, et d'autre part aux deux stratégies nationales mises en œuvre pour réduire les vulnérabilités face à ces phénomènes. L'analyse de ces stratégies conduit à avancer l'idée qu'émerge une « nouvelle gestion publique des risques » (*new public risk management*), caractérisée par une priorisation des territoires et des vulnérabilités à l'échelle nationale et par la publicisation de ces priorités afin de limiter les risques politiques et institutionnels pour l'Etat face notamment à la nouvelle gouvernance européenne des risques naturels. Le concept de « stratégies d'action publique » est développé pour saisir cette forme d'instrumentation de l'action publique managériale.

CHAPITRE 4. STRUCTURATION ET CIRCULATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE

L'adaptation est devenue, en une dizaine d'années, à la fois une notion scientifique à succès (Petit *et al.*, 2014) et un mot d'ordre du régime climatique que les sciences sociales peuvent se donner pour tâche d'en décrire et d'en analyser les différentes acceptions. De ce point de vue, l'histoire du mot et du concept d'adaptation a permis de retracer ses différentes filiations disciplinaires et épistémologiques (Garcia, 2015 ; Simonet, 2009)¹⁵³, de confirmer sa polysémie et son caractère flou, de même qu'elle a cherché à dégager les évolutions conceptuelles et interprétatives au fil des rapports du GIEC (Simonet, 2015). L'adaptation peut par exemple se référer à la fois à un processus et/ou à un état (Simonet, 2009) mais aussi à une stratégie (Magnan, 2009). D'autres travaux ont cherché à en analyser la portée symbolique et politique par rapport à la cause de l'atténuation dans les politiques de lutte contre le changement climatique (Godard, 2010). Parmi ceux-ci, certains mettent l'accent sur l'appropriation stratégique et capitalistique des évolutions et projections climatiques par les firmes multinationales et les Etats les plus puissants (Felli, 2016).

Ce chapitre vise à décrire et à analyser les modalités selon lesquelles l'adaptation au changement climatique des territoires littoraux a été, depuis trois décennies, problématisée et publicisée à différents échelles d'action publique et de gouvernement. Pour ce faire, nous ne revenons sur l'historique général du cadrage et de la mise sur agendas scientifiques et politiques du changement climatique, par ailleurs bien traité dans certains ouvrages de synthèse (en particulier Shipper et Burton (2008)), mais aussi par des travaux français en histoire des sciences (Aykut et Dahan, 2015 ; Aykut, 2012 ; Dahan, 2013 ; Locher et Fressoz, 2012) ainsi qu'en sociologie et en analyse des politiques publiques (Simonet, 2015 ; Marquet, 2014 ; Van Gameren, Weikmans et Zaccai, 2014 ; Bertrand et Rocher, 2013). De ces travaux, nous reprenons toutefois des éléments spécifiques pour analyser l'infrastructure cognitive et organisationnelle (Le Bourhis, 2003) ayant sous-tendu la structuration et la publicisation d'un récit sur - et pour - l'adaptation au changement climatique en zones côtières.

Ce chapitre est structuré selon deux dynamiques observées dans un même « mouvement dialogique » (Foyer, 2016) : la globalisation de la question climatique est d'une part restituée à travers la constitution d'un régime international dédié et la structuration-propagation du récit de l'adaptation. Le cas spécifique de l'adaptation en zones côtières permet notamment de montrer que l'élévation du niveau de la mer et son accélération actuelle et future (et ce même dans le cas d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre) ont constitué un des principaux indices, issus de l'observation long terme et des modèles climatiques et

¹⁵³ Dans sa thèse, P.O. Garcia (2015) a en particulier étudié les conditions de possibilité et d'avènement à la fin des années 1990 d'un discours « *véridique équipé conceptuellement qui fonde l'adaptation au changement climatique comme objet empirique de savoir et d'action* », notamment par l'étude détaillée des auteurs et articles les plus influents de la revue phare *Global Environmental Change*.

océanographiques, ayant permis de renforcer la « tangibilité » des preuves justifiant une logique d'anticipation et d'adaptation pour les zones littorales. Au-delà des connaissances et projections climatiques discutées au sein du GIEC, des coalitions d'acteurs, majoritairement issues des Petits Etats Insulaires en Développement (*Small Island Developing States*), ont très tôt cherché à faire reconnaître leurs vulnérabilités spécifiques et à peser dans les négociations internationales pour la création de fonds dédiés à la protection et à l'adaptation de leurs territoires soumis à l'élévation du niveau marin. Il s'en suit que l'adaptation au changement climatique est longtemps restée une problématique attachée aux pays en développement, traduite essentiellement par la promotion de plans nationaux d'adaptation et la création de fonds de financement internationaux pour renforcer leurs capacités d'adaptation.

De manière corollaire, la « climatisation » de l'action publique (Aykut *et al.*, 2017), dynamique par laquelle de nombreux acteurs et organisations se fédèrent ou se rattachent à la cause du changement climatique, est illustrée à travers les acteurs, les réseaux et plateformes qui font circuler ce récit d'action publique à différentes échelles d'action publique. Différentes appropriations du récit de l'adaptation en zones côtières, par la recherche de « convergences de causes » (ex. du climat et de la conversation de la nature) sont ensuite analysées. La construction et l'institutionnalisation de ce récit au niveau français permet ensuite de souligner le rôle des interactions croissantes entre une sphère institutionnelle, une sphère scientifique et experte, et une sphère associative. Nous mettons plus spécifiquement à l'épreuve l'hypothèse d'un passage progressif, en termes de problématisation et de publicisation structurantes des enjeux littoraux, de préoccupations et d'approches en termes de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) qui ont prévalu à partir des années 1990, à des problématiques de recherche et d'action autour de l'adaptation au changement climatique comme réponse aux risques littoraux associés. Ce glissement s'observe en étudiant plus avant la « communauté épistémique-gestionnaire » qui s'est constituée depuis les années 2000 en France sur les liens entre changement climatique et littoral.

1. La globalisation de la question climatique : construction d'un récit d'action publique et de ses énoncés

Cette section vise plus particulièrement à restituer les processus de problématisation et de publicisation de l'adaptation au changement climatique pour les littoraux au niveau international. Elle analyse pour ce faire les travaux d'expertise, les négociations entre science et politique, ainsi que les processus de « mise en récit » et de circulation de « récit d'action publique » sur – et pour – l'adaptation des littoraux au changement climatique depuis les années 1990.

i. L'adaptation au changement climatique : du régime au récit d'action publique

La formulation et la mise en circulation d'un récit d'action publique (*policy narrative*) en faveur de l'adaptation au changement climatique reposent initialement sur un dispositif particulier mêlant expertise scientifique, négociations politiques et lobbying associatif et

militant au niveau international, que des politistes désignent par « régime climatique ». La formation progressive de ce régime climatique est désormais bien documentée et analysée (Aykut et Dahan, 2015 ; Aykut, 2012 ; Marquet, 2014 ; Roqueplo, 1993), permettant de retracer les principales dynamiques de construction d'un « problème climatique international » : mise en réseau de travaux en modélisation du climat de la part des instances onusiennes à partir du début des années 1960, controverses scientifiques sur les liens de causes à effets entre activités humaines et changement climatique, rencontres internationales favorisant des échanges plus larges sur le problème climatique (notamment suite à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement en 1972), convergences de causes (problème de la couche d'ozone) avec celle du climat... La création du Groupement Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC) en 1988 représente une étape importante dans la structuration progressive et la publicisation du problème climatique. Ses premiers rapports et les dynamiques de mise en réseaux associées ont en particulier donné lieu au lancement, lors du Sommet de la Terre en 1992, de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

Depuis la création du GIEC, et soumis à différentes critiques ainsi qu'à des évolutions plus globales du régime climatique dans lequel il s'est inscrit, l'organisation et le fonctionnement de cette instance intergouvernementale ont sensiblement évolué (e.g. Agrawala (1998a, 1998b)), tout en restant focalisés sur ses statuts et sur sa mission première d'établir un bilan des connaissances scientifiques sur le changement climatique. Les bilans et recommandations du GIEC - ces dernières étant particulièrement mises en avant dans les « résumés pour décideurs » - sont faits de manière à être « *policy relevant but not policy prescriptive* ». Les évolutions dans ce processus transnational d'expertise contradictoire (voir notamment Marquet, 2014, pp.97-107), impliquant une synthèse la plus complète possible des connaissances disponibles, une revue par les pairs, ainsi que des négociations précises et âpres sur les termes des recommandations, montrent la recherche constante du meilleur compromis possible entre trois critères (Cash *et al.*, 2002) : i) la crédibilité, reposant sur la sélection rigoureuse et l'objectivité des connaissances avancées, tout en reconnaissant les degrés d'accord et de confiance/fiabilité sur chaque élément avancé, ii) la pertinence (*policy relevance*) des synthèses pour la communauté internationale et les décideurs nationaux, et iii) la légitimité de cette communauté scientifique et du cadre dans lequel elle s'inscrit pour établir ses rapports d'évaluation et ses recommandations. Selon les périodes et le niveau des critiques émises à l'encontre du GIEC (vis-à-vis de son cadrage du problème, de sa composition selon les disciplines et les pays représentés, de sa politisation, de son absence de neutralité...), les pratiques discursives et organisationnelles du GIEC ont ainsi évolué pour pouvoir résoudre ou minimiser les tensions entre ces trois paramètres d'une connaissance mobilisable (*usable knowledge*).

Au sein de ce régime, plusieurs auteurs ont mis en évidence que, parmi les deux grandes stratégies de réponses face au changement climatique que sont l'atténuation et l'adaptation, cette dernière s'est, jusqu'au début des années 2000, trouvée reléguée au second plan si ce n'est marginalisée des débats internationaux au profit des efforts et priorités en matière d'atténuation. Si l'on s'en tient aux principaux accords internationaux, le terme « adaptation » apparaît en effet 4 fois dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et dans le Protocole de Kyoto (1997), 11 fois dans l'Accord de

Copenhague (2009) et 24 fois dans l'Accord de Paris (2015)¹⁵⁴. Différents facteurs ont été avancés, parmi lesquels le ton de prudence des premiers rapports du GIEC en raison des incertitudes ou imprécisions sur les connaissances des effets du changement climatique, un cadrage dominant par les sciences biophysiques et les sciences du climat en particulier (les sciences humaines et sociales étant minoritaires et principalement représentées par l'économie), procédant d'une problématisation du changement climatique comme un problème global, d'environnement et de pollution (Marquet, 2014, Demeritt, 2011), des affrontements entre coalitions d'Etats sur les responsabilités (« communes mais différenciées » selon les termes employés) des Etats, ainsi que sur les mécanismes de compensation et de financement qu'appelle l'adaptation pour les pays en développement, etc. Nous détaillons ci-dessous quelques éléments sur les principales évolutions au plan scientifique d'une part, et relatives aux négociations politiques d'autre part, tout en mettant en avant les recoupements et démarcations opérés à certains moments de cette mise en politique de l'adaptation au niveau international.

Une dichotomie et une opposition entre les deux principales stratégies de réponses face aux changements climatiques, l'atténuation et l'adaptation, ont persisté jusqu'à la fin des années 1990 aussi bien dans les débats académiques qu'au sein des négociations internationales (Schipper, 2006). Aux visions et courants de pensées « limitationnistes » ou « fatalistes » d'une part (considérant l'atténuation comme la seule priorité et réponse politique à apporter par rapport à l'adaptation qui aurait dissuader de prendre des mesures d'atténuation), et « adaptationnistes » d'autre part (les Etats-Unis en particulier privilégiaient l'adaptation au nom d'un refus de la limitation de leur développement qu'impliquait la signature du protocole de Kyoto et au nom d'une croyance dans leur capacité à trouver à terme des voies technologiques pour limiter les effets du changement climatique (Marquet, 2014)), s'est progressivement substituée, vers la fin des années 1990, une vision qualifiée de « réaliste », considérant de plus en plus les effets et impacts possibles du changement climatique, ainsi que les vulnérabilités des sociétés et en particulier au sein des pays émergents ou en développement¹⁵⁵. Cette conceptualisation de l'adaptation sur les vulnérabilités et les capacités d'adaptation des populations a été de plus en plus marquée au cours des années 2000 (Bassett et Fogelman, 2013).

La littérature scientifique dominante au niveau international conceptualisait jusqu'alors l'adaptation au changement climatique selon les approches « classiques » (*i.e.* aléa centrées) des risques naturels (Bassett et Fogelman, 2013) : ces auteurs parlent ainsi « d'adaptation-ajustement » qui consiste essentiellement à créer les conditions d'une poursuite des activités

¹⁵⁴ Il convient cependant de porter une attention tout aussi importante aux textes qui encadrent et entourent ces Accords, en particulier les textes pris en faveur de l'adoption de ces Accords, qui précisent et fixent un certain nombre de mesures pour la mise en œuvre des engagements internationaux.

¹⁵⁵ La composition des groupes d'experts et d'évaluateurs pour le compte du GIEC indique à ce titre une position minoritaires des pays non OCDE, représentant en moyenne 20 % à 30 % par rapport aux pays de l'OCDE, ce ration n'ayant que peu évolué entre le 1^{er} et le 4^{ème} exercice (Hulme, 2010).

actuelles, et d'une « adaptation-transformation » qui vise à réinterroger plus fondamentalement l'ordre politique et social à l'origine des situations de vulnérabilité. La dernière définition du GIEC qui conçoit l'adaptation comme « l'ajustement » des systèmes confirme la domination jusqu'à une période récente de la conception « adaptation-ajustement ». L'adaptation au changement climatique est en effet définie par le rapport du GIEC de 2014 comme « *le processus d'ajustement au climat actuel ou attendu et à ses effets. Au niveau des systèmes humains, l'adaptation cherche à diminuer les dommages et à tirer parti des effets bénéfiques. Dans les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter leur ajustement au climat attendu et à ses effets.* » (IPCC, 2014)¹⁵⁶. Ce rapport intègre cependant davantage d'acceptions en termes d'« adaptation transformationnelle », réinterrogeant plus profondément les bases et les dynamiques des systèmes territoriaux afin non plus simplement « d'ajuster » les pratiques sociales aux impacts à venir du changement climatique, mais de repenser ces dynamiques territoriales selon les changements environnementaux qui sont autant de « transformations silencieuses » et graduelles dans les décennies à venir (Pelling, 2010 ; Simonet, 2016).

La montée en puissance et la consécration de l'adaptation comme complémentaire (et non plus opposée) à l'atténuation est relevée lors de la COP 20 à Marrakech en 2014, le rapport du GIEC la même année ayant mis en exergue des impacts possibles pour les pays en développement plus importants encore que dans les précédents rapports, de même qu'il intégrait des approches nouvelles en termes de conceptualisations de l'adaptation au changement et à la variabilité climatique (paragraphe *supra*). Le problème de l'adaptation est alors resté majoritairement investi politiquement sous l'angle des financements : il a donné lieu en 2001 à la proposition de création de trois fonds pour l'adaptation, ainsi qu'au lancement des programmes d'actions nationaux d'adaptation (PANA), toujours avec une focale sur les pays les moins avancés ou en développement jusqu'au milieu des années 2000.

S'agissant des négociations politiques concernant les Etats côtiers, la création en 1990 de l'Alliance des petits Etats insulaires (*Alliance Of Small Island States - AOSIS*) visait à faire entendre la voix des pays émergents les plus exposés aux changements climatiques¹⁵⁷. Se reconnaissant une « communauté de destin » face aux changements climatiques et en particulier à la montée du niveau marin, les travaux et rencontres entre ces Etats à partir de

¹⁵⁶ « *The process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate harm or exploit beneficial opportunities. In natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects* » (je traduis). Cette définition a évolué depuis le 4^{ème} rapport du GIEC en 2007 et introduit l'idée d'une intervention humaine comme pouvant faciliter l'ajustement des systèmes naturels aux variabilités climatiques actuelles et/ou à venir.

¹⁵⁷ « *Forte de 43 membres, l'AOSIS regroupe les 34 États insulaires membres de l'ONU moins Bahreïn, plus 4 États continentaux [Belize, le Guyana, le Surinam et la Guinée Bissau], auxquels se rajoutent d'une part les îles Cook et Niue, deux États océaniques en indépendance-association avec la Nouvelle-Zélande, et qui de ce fait ne peuvent rejoindre l'ONU, et d'autre part, quatre territoires insulaires rattachés à une métropole mais comptant une large autonomie : les Antilles néerlandaises, les îles Vierges américaines, Guam et les Samoa américaines.* » (David, 2011).

1989 ont ainsi cherché à ce que soit reconnue la responsabilité des pays industrialisés dans l'historicité du problème changement climatique, à placer l'adaptation comme l'un des enjeux majeurs les concernant, puis à solliciter des mécanismes et fonds financiers spécifiques. L'inscription de l'importance de protéger les petits Etats insulaires confrontés à la montée du niveau des mers dans l'Agenda 21 issu du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro avait constitué l'une de premières étapes en ce sens. Les années qui suivirent ont ensuite majoritairement orienté l'attention des décideurs et négociateurs vers l'élaboration des mesures d'atténuation au travers du protocole de Kyoto, signé en 1997.

L'échec du sommet de Copenhague en 2009 n'a pas été sans conséquence sur la cohésion de l'AOSIS ainsi que sur ces stratégies diplomatiques qui ont été revues suite à sa position de faiblesse éprouvée face aux grandes puissances et ce malgré le principe de représentation « un pays = une voix ». Le géographe Gilbert David écrit ainsi : « *La stratégie de l'AOSIS a changé et est empreinte d'un grand pragmatisme. Prenant acte de l'impossibilité de faire partager par l'ensemble des parties de la CCNUCC l'objectif d'une augmentation de température limitée à 1,5°C, qu'ils jugent indispensables à leur survie, les États insulaires préfèrent désormais mobiliser leur énergie pour capter à leur profit l'aide financière prévue par l'accord de Copenhague pour aider les pays les plus vulnérables à s'adapter au changement climatique.* » (David, 2011). La création, en 2010, du « comité de l'adaptation » ou *Adaptation Committee*, dans le cadre des Accords de Cancun et sous l'égide de la Convention Cadre des Nations Unies pour les Changements Climatiques, symbolise ce renforcement de l'action en faveur de l'adaptation ainsi que la reconnaissance du même degré de priorité que l'atténuation dans les textes internationaux¹⁵⁸. Ainsi, en 2013, l'architecture institutionnelle du régime climatique pour le volet adaptation pouvait-elle correspondre au schéma ci-dessous :

¹⁵⁸ « [...] l'adaptation doit être considérée comme revêtant le même degré de priorité que l'atténuation et exige des dispositifs institutionnels appropriés en vue de renforcer l'action à engager et l'appui à fournir dans ce domaine » (Article I.2.b des Accords de Cancun, 2010).

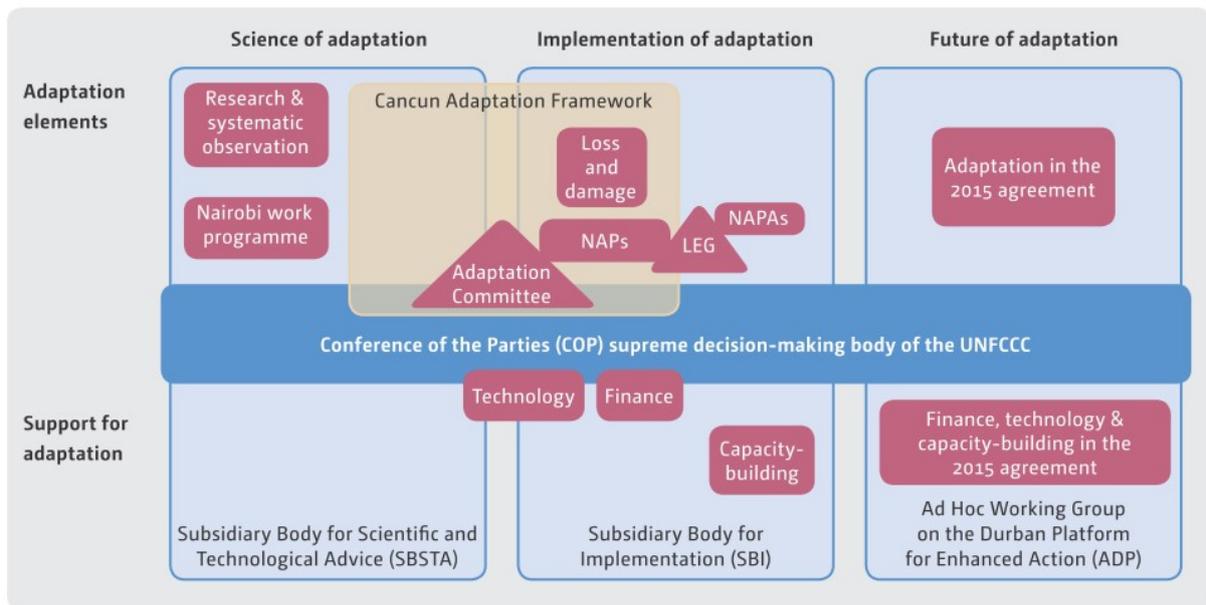


Figure 10 : Structure institutionnelle en place en 2013 pour le volet adaptation sous l'égide de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Source : Adaptation Committee, 2013)

C'est donc progressivement au cours des années 2000 que l'adaptation au changement climatique est devenue un problème public résolument inscrit à l'agenda international. Shipper et Burton l'expriment en ces termes :

“After years of benign neglect the idea that humanity must give serious attention to adaptation to climate change has finally come into its own. The cause of adaptation has been kept alive for almost two decades by a relatively small group of scholars, experts and researchers [...]. Now with the wider recognition of the importance of adaptation many more people are being drawn into adaptation science and the adaptation advocacy movement.” (Schipper et Burton, 2008, xix).

De nombreux réseaux (scientifiques, lobbyistes, géopolitiques, etc.), « coalitions de cause » et « coalitions discursives » ont donc opéré un travail et exercé des influences diverses sur la problématisation et la publicisation de l'adaptation au changement climatique¹⁵⁹. A ce titre, l'autorité épistémique (et politique) du GIEC a été de plus en plus reconnue du fait d'un double travail d'hybridation et de démarcation d'avec la sphère diplomatique et politique. La remise du Prix Nobel en 2007 au GIEC et à Al Gore, ancien vice-président des Etats-Unis, symbolise la reconnaissance au niveau international de son rôle de lanceur d'alerte. Pour reprendre Lascoumes et Lorrain (2007), le GIEC a exercé de manière croissante un « pouvoir

¹⁵⁹ De manière croissante, ces influences dépassent le seul « régime climatique » et proviennent également des rapprochements et interpénétrations avec le régime international de la biodiversité, des catastrophes naturelles, etc. Ce constat conduit alors les politistes à observer et à analyser des « complexes de régime ».

informationnel qui est autant un pouvoir de maîtrise de données spécifiques qu'un pouvoir de diffusion de croyances ». Ce pouvoir de diffusion et de publicisation s'est majoritairement traduit par des « mises en rapport » et des mises en récits du problème climatique, que nous illustrons plus concrètement ci-dessous pour le cas des zones côtières.

ii. L'adaptation en zones côtières : structuration et propagation d'un récit d'action publique et de ses énoncés

Si l'adaptation au changement climatique a trouvé peu d'écho scientifique, médiatique et politique jusqu'au début des années 2000 dans les sphères internationales et nationales, nous nous montrons ici que les enjeux propres aux zones côtières ont fait l'objet d'une attention précoce en termes d'adaptation au changement climatique depuis les années 1990, en fonction de problématiques et de mises en récits.

a) Une attention précoce pour les vulnérabilités côtières et insulaires

Un premier élément d'explication de l'intérêt précoce pour les zones côtières relève du fait que l'élévation croissante du niveau « moyen » des mers constitue l'un des effets les moins incertains et les plus publicisés depuis les premiers bilans des connaissances sur les effets des changements climatiques. Le premier rapport du GIEC en 1990 mettait ainsi en avant les effets d'inertie du système climatique et océanique pour souligner le caractère inévitable de cette montée accélérée : « *Even with substantial decreases in the emissions of the major greenhouse gases, future increases in sea level are unavoidable - a sea level rise 'commitment' - due to lags in the climate system* » (IPCC, WGI, chapitre 9 « Sea level rise », 1990, p.279). Différentes projections étaient avancées sur la base des travaux existants et en fonction de scénarios d'émission de gaz à effet de serre, dont le graphe ci-dessous est, depuis, largement repris, commenté et amendé en fonction des controverses et des nouvelles connaissances disponibles¹⁶⁰ :

¹⁶⁰ Les connaissances et projections en termes d'élévation du niveau des mers représentent un domaine de recherche très actif depuis une vingtaine d'années, dans lequel des chercheurs français (du Centre National d'Etudes Spatiales – CNES, ou du Bureau de Recherches Géologiques et Minières – BRGM) sont bien représentés. Voir par exemple la dernière conférence internationale, tenue en juillet 2017, sur les variations régionales du niveau marin et les impacts à la côte, et constituant une étape importante pour le futur rapport du GIEC : http://www.sealevel2017.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=108.

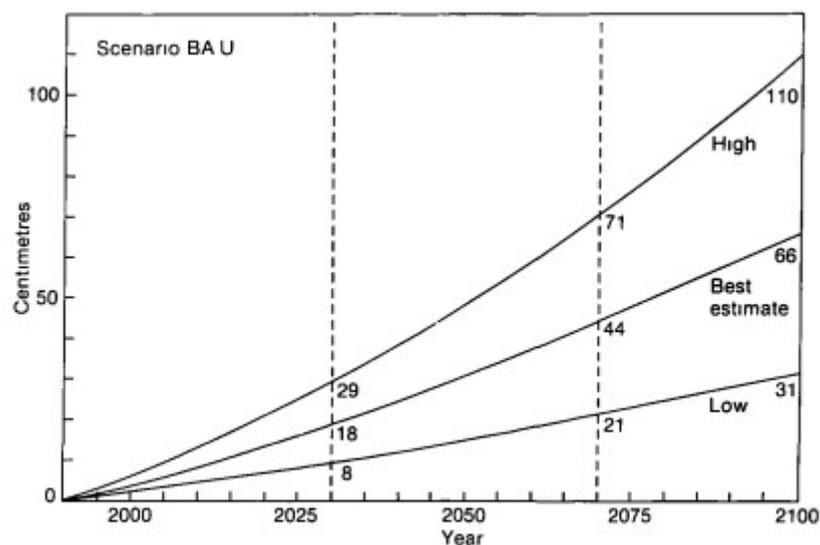


Figure 9.6: Global sea-level rise, 1990-2100, for Policy Scenario Business-as-Usual

Figure 11 : Projections d'élévation moyenne du niveau marin sur la période 1990-2100 établies par le GIEC pour le scénario "business as usual" (Source : IPCC, 1990, p.277)

Dès 1990, le premier rapport du GIEC consacré aux impacts du changement climatique et aux stratégies de réponses (*Responses Strategies Working Group III*) comprenait alors une section « gestion des zones côtières ». Celle section, travaillée suite à des séminaires du sous-groupe éponyme ayant réuni scientifiques et politiques de plus de 70 pays en 1989, concluait ainsi :

“It is urgent for coastal nations to begin the process of adapting to sea level rise not because there is an impending catastrophe, but because there are opportunities to avoid adverse impacts by acting now – opportunities that may be lost if the process is delayed” (IPCC, 1990a, p.137, emphase originale).

La séquence narrative mobilisée ici (si le processus d'adaptation est reporté, alors les possibilités d'agir seront perdues et donc les Etats côtiers subiront les impacts indésirables de l'augmentation du niveau marin) vise ainsi à mettre en évidence, malgré l'absence de danger imminent, la nécessité d'agir dans les plus brefs délais. Selon une modalisation du temps qui se voit accéléré (Chateauraynaud (2013)), cette mise en récit d'une nécessaire anticipation permet alors de donner sens à des recommandations d'actions en termes de préparation et d'adaptation au changement climatique. Ce rapport en appelait ainsi, pour les Etats côtiers, à la mise en place de plans nationaux d'aménagement côtier tenant compte de la hausse du niveau marin et des autres impacts du changement climatique, à l'identification (et la cartographie) des zones à risque, à l'évaluation des conséquences des différentes réponses d'adaptation, à des mesures visant à ne pas aggraver la vulnérabilité vis-à-vis de l'élévation du niveau marin, ainsi qu'à l'établissement de plans de préparation (*preparedness*) et d'urgence. Au plan international, il promouvait la coopération et la formation d'un groupe d'experts (« *a functional nucleus of experts* ») agissant sur demande des Etats, avec une attention particulière portée sur l'appui technique aux pays en développement.

Ce même rapport de 1990 distinguait d'ores et déjà trois catégories de réponses possibles en matière d'adaptation en zones côtières : le retrait (*retreat*), l'ajustement (*accomodation*) et la protection. Il donnait à ce titre des éléments de traduction et une consistance au récit de l'adaptation en zones côtières, autour de trois « énoncés d'action publique » (Zittoun, 2013) qui restent aujourd'hui les trois principales options mises en avant au niveau international et au niveau français. Pour chacune d'entre elles étaient abordées les conditions de réalisation ainsi que leurs effets possibles aux plans physiques et socio-économiques. Pour le retrait et la relocalisation (*resettlement*) de populations, l'accent était mis sur les conditions de réinstallation : “*Resettled people are not always well received ; they often face language problems, racial and religious discrimination, and difficulties in obtaining employment. Even when they feel welcome, the disruption of families, friendships, and traditions can be stressful.*” (IPCC, 1990, p.137). Il soulignait à ce titre la nécessité d'une participation des populations aux processus de décision: “*Regardless of the response eventually chosen, community participation in the decision making process is the best way to ensure that these implications are recognized*” (*ibid.*).

La mise en politique de l'adaptation pour les zones côtières tient aussi, comme vu dans la section précédente, au travail politique opéré par l'Alliance des Petits Etats Insulaires (AOSIS). La « coalition discursive »¹⁶¹ est ici constitué par des discours en termes de vulnérabilités de ces systèmes insulaires face à la montée des eaux et, même si ce n'était formulé en ces termes, de justice environnementale et/ou climatique. En 1992 en effet, une coalition plus large, réunie autour du groupe des 77, promeut l'adaptation au changement climatique et revendique des mécanismes de financement et de transfert de technologies. La CCNUCC reflète pour partie les termes de ces négociations.

Vallot (2015) montre comment et par qui les discours et les récits sur la disparation d'atolls et de petits Etats insulaires du Pacifique sont élaborés, diffusés, appropriés et mobilisés, et avec quels effets politiques. A partir de l'analyse de ces « *récits coralliens* », il indique au sujet des rapports du GIEC : « *Parmi ces discours sur le futur, les scénarios d'un abandon complet des atolls, du fait qu'ils soient devenus invivables ou qu'ils aient été submergés, sont suggérés dès le début des années 1990.* » (p.116). Il montre que les discours sur la disparition des atolls et Etats coralliens ont progressivement fait l'objet de certaines critiques, du fait d'un cadrage de ces îles en termes de « victimes », puis de précautions dans leur formulation afin d'éviter un discours par trop fataliste. Les rapports du GIEC comme les revendications politiques des petits Etats insulaires ont donc contribué de manière forte à structurer et à diffuser des récits sur les nécessités de réduire les vulnérabilités et de renforcer les capacités d'adaptation des territoires côtiers. Les paragraphes ci-dessous visent à appréhender davantage l'évolution des formes de conceptualisation et de problématisation de l'adaptation pour le cas des zones côtières.

¹⁶¹ Définie par comme « *the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices that conform to these story lines, all organized around a discourse* » (Hajer, 1993, p.47).

b) L'adaptation des systèmes côtiers : une problématisation sans adversaire ?

Le caractère inévitable de l'élévation du niveau des mers durant le 21^{ème} siècle et au-delà est ainsi constamment rappelé dans le chapitre « littoral » du dernier rapport GIEC (2014), associé au fait que des mesures d'adaptation sont non seulement inévitables mais engagent les communautés et les sociétés concernées à s'y préparer sur le très long terme : « [...] *even if anthropogenic CO2 emissions were reduced to zero, sea levels would continue to rise for centuries, making adaptation in coastal areas inevitable* » (Wong *et al.*, 2014, p.395). Parallèlement, l'attractivité des littoraux ne se dément pas et une majorité de grandes villes et mégapoles du monde se situent près des façades littorales. Ces territoires font ainsi l'objet de nombreuses études, projections et évaluations quant aux impacts, aux vulnérabilités et aux dommages que pourraient engendrer des phénomènes météo-marins d'intensité et/ou de fréquence plus élevées (e.g. Nicholls, 2004 ; Adger *et al.*, 2005 ; Tol, Klein et Nicholls, 2008 ; Cinner *et al.*, 2012 ; Hallegatte *et al.*, 2013 ; Glavovic *et al.*, 2014 ; Zanuttigh *et al.*, 2014 ; Neumann *et al.*, 2015). Par qui et selon quelles approches dominantes ces discours scientifiques et experts sur l'adaptation ont-ils alors été portés au niveau international ? Nous souhaitons ici montrer que l'adaptation au changement climatique pour les littoraux fait l'objet d'une problématisation scientifique qui s'affine, se complexifie et intègre progressivement certains facteurs sociaux et politiques relatifs aux politiques d'adaptation.

Au-delà d'une prédominance des sciences physiques dès les premiers travaux du GIEC, la production de cette expertise globale procède de la mobilisation d'experts multi positionnés, ainsi que d'approches et de cadres conceptuels de plus en plus variés durant les différents exercices du GIEC. Brown *et al.* (2014) ont par exemple analysé les évolutions conceptuelles et sémantiques dont l'adaptation en zones côtières a fait l'objet au sein des chapitres « littoral » des cinq rapports successifs du GIEC de 1990 à 2014. Ils relèvent une évolution d'une approche initialement centrée sur les impacts du changement climatique à une attention plus spécifique aux stratégies d'adaptation¹⁶², une prise en compte croissante des facteurs de changement autres que le changement climatique (en particulier depuis le 4^{ème} et dans le 5^{ème} rapport), démontrant des approches plus « systémiques » dans les deux rapports d'évaluation les plus récents. Ils en appellent enfin à des politiques davantage tournées vers la résilience, des solutions effectives au regard des coûts, ainsi qu'aux « *solutions fondées sur la nature* » tout en prenant en compte les besoins humains dont la plupart sont plus immédiats que les enjeux liés au changement climatique.

¹⁶² Cette assertion peut être nuancée au regard du rapport de 1990, issu du sous-groupe Gestion des zones côtières du GIEC et analysé dans les paragraphes *supra* (IPCC, 1990b).

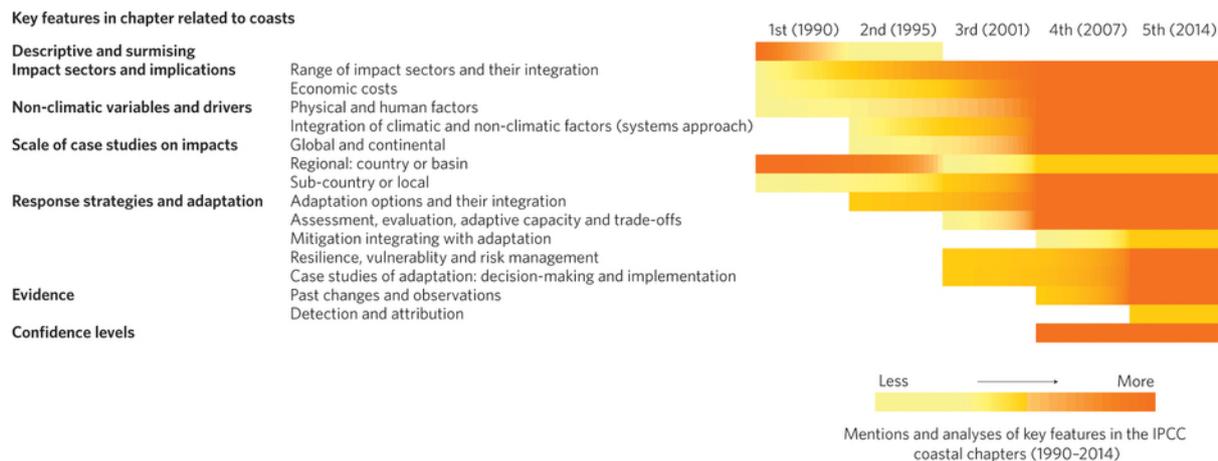


Figure 12 : Evolutions des chapitres dédiés aux zones côtières dans les rapports du GIEC (1990 à 2014) (Source : Brown et al., 2014)

Plusieurs auteurs de cet article ont également contribué à la rédaction de ces mêmes chapitres « littoral » dans les rapports du GIEC. Ils contribuent aussi bien à documenter des études de cas dans différents pays, à formaliser des recommandations au sein des rapports du GIEC, qu'à établir les cadres pour l'analyse et la construction de stratégies d'adaptation. Ces auteurs représentent ainsi ce que Bernard Kalaora appelle des « *global experts* » (Kalaora, 1999). L'une des figures les plus notables de ces « experts globaux » sur la question du changement climatique en zones côtières est Robert Nicholls, professeur d'ingénierie côtière à l'Université de Southampton et auteur ou coordinateur de nombreux chapitres des rapports du GIEC consacrés aux zones côtières. Positionnés dans différentes instances d'expertise, d'évaluation et de conseil, ces experts dont les principaux domaines de compétence sont la géomorphologie, l'océanographie, l'ingénierie côtière et l'économie, propagent souvent un « *parler neutre* » (Kalaora et Vlassopoulos, 2013, p.253) autour de notions comme *capacity building*, *adaptive capacity*, gouvernance, durabilité, etc., qui ont pour effet de diluer les facteurs proprement politiques (*politics*) des manières d'appréhender et de penser l'adaptation¹⁶³.

Le vocable employé ainsi que les cadres conceptuels mobilisés, dans l'article cité ci-dessus et nombre d'autres au sein de revues comme *Global Environmental Change*, *Nature Climate Change*, se rapportent en grande partie au cadre conceptuel du DPSIR (ou, dans la version française et plus synthétique, PER, pour Pressions – Etats – Réponses), réduisant bien souvent les liens entre actions humaines et stimuli externes à des relations causales simples (Bassett et Fogelman, 2013), écrasant ainsi la complexité des relations sociales à des actions rationnelles dont on peine à expliquer la « mal-adaptation ». Sans multiplier les exemples, deux d'entre

¹⁶³ A *contrario*, l'ouvrage de Sovacool et Linner propose une analyse d'économie politique très attentive aux enjeux de pouvoir et de justice qui se jouent dans les politiques d'adaptation (Sovacool et Linnér, 2016).

d'eux peuvent être proposés afin de montrer quelques évolutions, respectivement issus des 4^{ème} (2007) et 5^{ème} (2014) rapports du GIEC :

“The public has often conflicting views on the issues of sustainability, hard and soft defences, economics, the environment and consultation. Identifying the information needs of local residents, and facilitating access to information, are integral components in the process of public understanding and behavioural change [...]” (Nicholls et al., 2007, p.343). *“Socio-economic and cultural conditions frequently present barriers to choosing and implementing the most appropriate adaptation to sea-level rise. Many such barriers can often be resolved by way of education at all levels, including local seminars and workshops for relevant stakeholders [...]”* (Nicholls et al., 2007, p.344)¹⁶⁴.

Ce premier exemple permet de mettre l'accent sur un mode particulier de publicisation, au sens de constitution des « publics » intéressés ou concernés par le problème : les contraintes et « barrières » à l'adaptation sont ici principalement identifiées du côté du « public », des résidents locaux et des principales parties prenantes (*relevant stakeholders*), pour lesquelles l'information et la sensibilisation sont vues comme des composantes primordiales pour la bonne compréhension par ces « publics » des stratégies d'adaptation les plus appropriées. Cette approche dominante rejoint l'un des thèmes phares du *Public Understanding of Science* (PUS), dont Brian Wynne est l'un des principaux contributeurs. Ce courant a notamment conceptualisé le « modèle du déficit », qui insiste sur « *le côté pédagogique de la relation science – public* », où la « *bonne information* » de ce dernier permettrait de « *lui faire épouser les visions des autorités scientifiques* » (Jensen et Croissant, 2007). Le dernier chapitre de la thèse, dédié à une meilleure compréhension des expériences que se font les habitants-usagers-citoyens de l'érosion marine, sera ainsi l'occasion d'interroger la prédominance de ce modèle dans le cas français, ainsi que ses effets sur la fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique.

Le dernier rapport du GIEC, en 2014, démontre d'autres évolutions quant à la prise en compte de facteurs sociaux et politiques dans les choix et les mesures d'adaptation en zones côtières. Une section intitulée « *Adaptation Decision Making and Governance* » inclue notamment quelques références sur des cadres décisionnels mis en œuvre face aux incertitudes (*robust decision making, adaptation pathways approach*) ainsi que sur l'analyse de « contextes » institutionnels qui façonnent ces prises de décision. Y sont évoqués notamment les « coûts politiques » ou l'absence de volonté politique comme possibles « barrières à l'adaptation ».

¹⁶⁴ « *Le public a souvent des vues contradictoires sur les enjeux de soutenabilité, sur la lutte active ou les techniques douces, sur les enjeux économiques, sur l'environnement et la participation. Identifier les besoins d'information et faciliter l'accès à cette information sont des éléments essentiels aux processus de compréhension du public et de changement de comportements.* » ; « *Les facteurs culturels et socio-économiques comportent fréquemment des barrières pour choisir et mettre en œuvre l'adaptation la plus appropriée à l'élévation du niveau de la mer. De telles barrières peuvent souvent être levées par le biais de l'éducation à tous les niveaux, incluant des réunions et séminaires locaux pour les parties prenantes [...]* » (Je traduis).

Ces dernières ont en effet constitué un pan de littérature important ces dernières années (Dupuis et Knoepfel, 2011) (Pasquini, Cowling et Ziervogel, 2013), (Eisenack *et al.*, 2014), donnant lieu à débats dans des revues influentes dans le domaine du changement climatique (voir la correspondance entre (Biesbroek *et al.*, 2015) et (Eisenack *et al.*, 2015))¹⁶⁵. Ces aspects sont aujourd'hui travaillés et étudiés en France, sous différents angles, par des chercheurs, des experts, des fondations et des *think tank* (La Fabrique Ecologique, 2016 ; Magnan et Ribera, 2016) ainsi que des groupes publics à l'image de la Caisse des dépôts et consignations (I4CE - Institute for Climate Economics, 2015).

L'adaptation au changement climatique appliquée aux zones côtières recouvre donc à présent différentes approches et cadres d'actions et/ou de gestion : *“Coastal adaptation has become more widely used, with a wider range of approaches and frameworks such as integrated coastal management, ecosystem-based adaptation, community-based adaptation and disaster risk reduction and management”* (IPCC, 2014). Ce cadrage englobant informe des rapprochements opérés entre le problème de l'adaptation et les approches plus stabilisées ou institutionnalisées : les approches systémiques de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et de la gestion écosystémique (*ecosystem-based management*) d'une part, et la gestion des risques et des catastrophes d'autre part.

S'agissant de la GIZC, le dernier rapport du groupe II du GIEC indique : *“The issues for coastal adaptation are not radically different from issues encountered within integrated coastal zone management (ICZM), which offers an enabling environment for adaptation practice [...]”* (IPCC, 2014). L'adaptation est rapprochée dans ses principes de la gestion intégrée des zones côtières, mais elle s'en trouve différenciée de la façon suivante : *« The major difference of coastal adaptation from ICZM is coping with greater uncertainty, longer time frames in planning (beyond 30 years), and long-term commitments inherent to climate change”* (IPCC, 2014). Le « rapport spécial sur la gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (IPCC, 2012) traduit également le rapprochement de deux communautés épistémiques – l'une sur l'adaptation au changement climatique et l'autre sur les risques et catastrophes naturelles – autour de la gestion des risques, avec notamment pour effet une définition du changement climatique reléguant ses causes anthropiques au second plan (Dahan, 2013).

Ces influences respectives, progressivement articulées au travers de différents textes et engagements successifs, structurent et complexifient à la fois un (ou des) récit(s) d'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique, entre enjeux de développement, de durabilité, de vulnérabilité, de résilience... Comme il sera montré par la suite, ce récit

¹⁶⁵ Il conviendrait d'analyser plus en détails ces controverses scientifiques, pour étudier d'une part dans quelle mesure elles peuvent être fondées sur des postures et épistémologies sensiblement différentes, et d'autre part dans quelle mesure elles participent (plus ou moins volontairement) de l'augmentation du taux de citation des articles et auteurs correspondants. Il s'agit en effet d'un milieu scientifique très « compétitif » où les facteurs d'impact et h-index jouent pour beaucoup dans la réputation et la sollicitation de ces chercheurs-experts dans différentes instances, au premier rang desquelles le GIEC.

protéiforme est de plus en plus propice à différentes définitions et appropriations plus ou moins stratégiques¹⁶⁶. Cette mise en récit s'appuie fortement sur les travaux du GIEC, qui participent d'une part de « mises en rapports » (de plus en plus médiatisées) des connaissances et des signaux relatifs aux changements environnementaux globaux, et d'autre part d'un « travail d'équipement » (Trépos, 1996) de l'expertise globale sur ce domaine. Cependant comme le souligne Mike Hulme (2010), la production de cette expertise et de ces « connaissances globales » trouve rapidement des limites dans la mesure où elles cherchent à unifier et homogénéiser des indicateurs et des cadres de pensée, sans réelle prise en compte des différentes significations culturelles et symboliques du climat et du changement climatique, ainsi que des expériences de l'environnement selon les situations géographiques, politiques, culturelles... Dans les sections qui vont suivre, l'objectif n'est donc pas tant d'analyser la stabilisation et la complexification du récit « adaptation au changement climatique » à l'échelle globale (par la circulation transnationale des savoirs, des concepts et des normes)¹⁶⁷, que d'analyser sa circulation et son appropriation à différentes échelles territoriales.

2. Diffusion, circulation et légitimation d'un récit d'action publique

L'adaptation au changement climatique a fait ainsi – et fait encore – l'objet de définitions, de discours et de négociations dans les instances onusiennes selon un régime multilatéral (symbolisé par les Conférences des Parties) ainsi que dans des programmes mondiaux de recherche¹⁶⁸, selon un processus de « globalisation » de la question climatique qui touche et intéresse de plus en plus d'enjeux et de secteurs d'action publique. « *Symétriquement, le monde s'est « climatisé » dans la mesure où de nombreux acteurs se sont raccrochés à cette question en formulant leurs centres d'intérêts en termes climatiques.* » (Foyer, 2016). Ce sont alors ces processus d'appropriation et de circulation du récit de l'adaptation au changement climatique, appliqués à l'adaptation en zones côtières, qui sont explorés ci-dessous.

¹⁶⁶ Vincent Marquet (2014) l'a également bien montré à travers ses cas d'étude sur la gestion de l'eau en France et au Québec, en identifiant différents types d'appropriation stratégique de l'adaptation au changement climatique selon la présence d'intérêts individuels et collectifs, intérêts plus ou moins « bien compris » selon les secteurs d'activités et les logiques professionnelles.

¹⁶⁷ Analyse abordée dans la section ci-dessus et menée également dans le cadre du projet ANR – CIRCULEX (2013-2016) sur les « complexes de régimes » internationaux en matière de biodiversité et de changement climatique, voir Maljean-Dubois (2017).

¹⁶⁸ Tel le *Global Programme of Research on Climate Change Vulnerability, Impacts and Adaptation* (PROVIA) qui organise tous les deux une conférence internationale intitulée *Adaptation Futures*.

i. Plateformes, réseaux et circulation de savoirs et de « bonnes pratiques » : une « approche programme » dominante aux niveaux supranationaux

Au-delà de l'écho médiatique que remportent les rapports du GIEC et les Conventions des Parties, la diffusion et la circulation du récit de l'adaptation au changement climatique sont en effet assurées par de nombreux acteurs, réseaux d'acteurs, plateformes ou « réseaux de réseaux » transnationaux ou nationaux. Tel est le cas par exemple du réseau PLACARD dont l'objectif est de rapprocher deux communautés de travail (l'une sur l'adaptation au changement climatique et l'autre sur la réduction des risques et des catastrophes)¹⁶⁹, ou encore de la plateforme WEADAPT visant à répertorier et à favoriser le partage et la circulation d'expériences en matière d'adaptation au changement climatique¹⁷⁰.

De nombreuses « villes monde »¹⁷¹ se mobilisent également : le groupe *C40 Cities Climate Leadership Group* réunit par exemple une centaine de villes et mégapoles dans le monde pour partager les expériences et faire valoir le rôle de ces grandes collectivités dans le concert des négociations climatiques¹⁷². Ce groupe a notamment édité un guide sur l'adaptation au changement climatique dans les grandes villes et métropoles estuariennes (*C40 Cities Climate Leadership Group*, 2016). La multiplication de ces réseaux et initiatives favorise alors, le plus souvent sous des formes d'accords volontaires, de partenariats, mais aussi de jeux d'influence symbolique, l'émergence d'une gouvernance polycentrique du changement climatique à l'échelle mondiale (Jordan *et al.*, 2015 ; Bulkeley *et al.*, 2012 ; Hoffmann, 2011).

La collecte et le recensement des « bonnes pratiques » constituent un dispositif essentiel dans ce type d'entreprise : de nombreux manuels et guides de recommandations sont établis par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, à l'image, pour ce qui concerne les zones côtières, du guide « *Adapting to coastal climate change: a guidebook for development planners* » (USAID, 2009) établi notamment par le *Coastal Resources Center* de l'Université de Rhode Island, l'un des centres de recherche les plus influents en matière de promotion de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), et soutenu par l'agence américaine pour le développement mondial. Le guide reprend alors la conception du « cycle du projet » pour y développer, de manière itérative, une approche d'évaluation des vulnérabilités et impacts, l'identification de solutions, leur opérationnalisation et leur suivi-évaluation.

La Commission européenne et l'Agence européenne de l'environnement soutiennent quant à elles la plateforme Climate-Adapt pour diffuser et partager des informations et des (bases de) données sur les impacts, les vulnérabilités et les mesures d'adaptation au changement

¹⁶⁹ <http://www.placard-network.eu/about-us/>.

¹⁷⁰ <https://www.weadapt.org/> (coordonnée par le *Stockholm Environment Institute*).

¹⁷¹ L'expression est empruntée à Saskia Sassen (*La globalisation, une sociologie*, 2007, Gallimard), pour désigner ces lieux où se joue aussi la globalisation au sens de fabrication du « global » prenant appui sur des dynamiques et réseaux transnationaux.

¹⁷² Anne HIDALGO, maire de Paris, est devenue en août 2016 présidente du groupe C40 Cities.

climatique sur différentes régions et différents secteurs d'action publique¹⁷³. Le soutien financier de l'Union Européenne dans le domaine de l'adaptation s'opère à travers différents types de programmes, en particulier « Horizon 2020 » sur la connaissance scientifique, INTERREG et LIFE dans le but de privilégier des projets « *présentant un potentiel de démonstration et de transférabilité [...], de même que les approches reposant sur l'«infrastructure verte» et celles centrées sur les écosystèmes, ainsi que les projets visant à promouvoir des techniques novatrices pour l'adaptation.* » (Commission Européenne, 2013, p.7). Deux des principaux projets financés par la DG Environnement de l'Union Européenne peuvent être mentionnés. Le premier, intitulé OURCOAST¹⁷⁴, avait pour objectif de favoriser le partage d'expériences et la mise à disposition de données sur des exemples et cas d'étude en matière d'adaptation et de gestion des risques littoraux.

Le second projet, intitulé EUROSION¹⁷⁵, constitue une référence importante en termes d'apport de connaissances sur les phénomènes d'érosion marine, faisant le point sur l'ampleur, les mécanismes et les coûts engendrés par le phénomène à l'échelle des côtes européennes. Les préoccupations en termes de dégâts des infrastructures et les coûts associés¹⁷⁶ avaient conduit le Parlement Européen et la Commission Européenne à entreprendre « *une étude de dimension européenne visant à quantifier l'ampleur du phénomène d'érosion côtière et évaluer dans quelle mesure ce phénomène constitue un problème d'intensité croissante auquel les pouvoirs publics ont de plus en plus de mal à faire face. Les conclusions de cette étude, intitulée EUROSION et pilotée par la Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne, ont été rendues public en Mai 2004.* » (Commission Européenne, 2004). Un accent particulier était porté sur les sédiments (et l'échelle de la « cellule sédimentaire côtière ») et leur possible gestion stratégique, ainsi que sur la nécessité d'une « réponse juridique » au niveau communautaire pour clarifier le statut international ou transfrontalier des sédiments côtiers. S'agissant de l'adaptation au changement climatique, le principal message était que les capacités de « résilience côtière » devaient être maintenues et/ou restaurées pour permettre une adaptation de ces systèmes aux conséquences du changement climatique :

*« EUROSION définit la **résilience côtière** comme la faculté inhérente de la côte à s'adapter aux changements provoqués par l'élévation du niveau de la mer, par des événements extrêmes et par des impacts humains occasionnels tout en conservant ses fonctions sur le long terme. Le concept de résilience est particulièrement important à la lumière des prédictions sur le changement climatique global. » (Ibid.).*

¹⁷³ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

¹⁷⁴ <http://ec.europa.eu/environment/iczm/ourcoast.htm>.

¹⁷⁵ <http://www.euroSION.org/>.

¹⁷⁶ « En 2001, les dépenses publiques consacrées à la protection des côtes contre le risque d'érosion et de submersion sont estimées à 3,2 milliards d'Euros, soit une progression de 30% comparé à 1986 (2,5 milliard d'Euros). »

Ce projet, dirigé par un laboratoire anglais, a participé d'une circulation de savoirs, d'outils et de concepts développés dans différents pays européens. Il a également permis l'appropriation par des scientifiques et experts français¹⁷⁷ des plans de gestion du trait de côte (*Shoreline Management Plans*) mis en place par le DEFRA en Angleterre¹⁷⁸. Ces plans ont depuis constitué une source d'inspiration pour nombre d'acteurs français, au premier titre desquels le Ministère de l'Écologie. Dès 2006, l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL) consacrait ses journées annuelles (intitulées « *De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier* ») à ces thématiques, participant de leur mise à l'agenda selon un processus transnational (permis par ces initiatives européennes) et des liens étroits avec les scientifiques et experts français impliqués dans le programme EUROSION¹⁷⁹. Enfin, les scientifiques et experts impliqués dans l'appui scientifique à l'élaboration de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine (en particulier le BRGM, l'ONF...) ont pu également faciliter cette circulation d'idées et relayer certains principes mis en œuvre outre-Manche dans cette démarche (GIP Littoral Aquitain, *com. pers.*).

ii. Convergence de causes et légitimation de l'adaptation

D'autres acteurs et réseaux d'acteurs font également circuler le récit de l'adaptation au changement climatique pour défendre ou amplifier les causes qu'ils portent à l'agenda politique : les discours et les argumentaires passe alors par l'articulation et la convergence de causes avec celle de l'adaptation au changement climatique. Cette dynamique a été particulièrement visible lors de la préparation de la COP 21 ; deux exemples peuvent être donnés ci-dessous.

Conservation de la nature et adaptation au changement climatique sont par exemple deux causes dont les liens ont été de plus en plus renforcés et plébiscités ces dernières années. La montée en puissance des « solutions fondées sur la nature » (*nature-based solutions*) pour l'adaptation au changement climatique a essentiellement été promue par l'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN), en particulier depuis la résolution issue du Congrès mondial pour la nature de 2012 (World Conservation Congress, 2012). « L'adaptation basée sur les écosystèmes » (*ecosystem-based adaptation*) fait dorénavant partie des mesures d'adaptation dans le dernier rapport du GIEC (*cf. supra*), dans la stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique, ainsi que dans différentes mesures au niveau national :

¹⁷⁷ La participation française dans le projet EUROSION comprenait le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières), l'IGN (Institut Géographique National), l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) et un chercheur de l'Université de Caen dans le groupe de pilotage, ainsi qu'une personne de la Fédération française des sociétés d'assurances et R. Paskoff (géographe) dans le comité de suivi.

¹⁷⁸ <http://www.defra.gov.uk/enviro/fcd/>.

¹⁷⁹ <http://anel.asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/actesjetorreilles2006-1.pdf> .

« [...] les changements en cours sont plus rapides que les capacités d'adaptation des mers et des océans, qui jouent aussi un rôle crucial dans la régulation du climat. C'est donc un enjeu majeur de maintenir la résilience des écosystèmes marins et littoraux face au rythme des changements climatiques [...] ». « La protection et la valorisation des espaces naturels constituent des solutions efficaces et peu coûteuses pour favoriser l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique, qui est une priorité reconnue par la COP 21 ». (Feuille de route de la Conférence environnementale 2016, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer)

Sous cette terminologie s'observe bien souvent un cadrage particulier d'économicisation de la nature, dans lequel les conflits de valeurs et d'usages des écosystèmes et des ressources naturelles sont éludés¹⁸⁰. Une plaquette du comité français de l'UICN sur « *des solutions fondées sur la nature pour lutter contre les changements climatiques* » (UICN France, 2015) met ainsi en exergue le rôle primordial des écosystèmes pour des actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, insistant sur les bénéfices environnementaux et économiques à investir dans leur protection ou leur restauration¹⁸¹ : « *Les solutions fondées sur la nature représentent des opportunités importantes pour répondre aux enjeux des changements climatiques dans lesquelles il est crucial d'investir aujourd'hui de façon spécifique et ambitieuse.* » (p.15). L'attention est alors portée sur les services écosystémiques qui participent de la lutte contre les changements climatiques, conduisant au développement récent d'un champ de recherches et d'actions en matière de « services climatiques »¹⁸². Cette perspective sous-tend alors souvent une évaluation économique des services rendus par les écosystèmes¹⁸³, visant à sensibiliser élus et gestionnaires par cette forme d'expertise très particulière que représentent les méthodes d'évaluation, mais dont la mise en discussion aussi bien que la réception s'avèrent difficiles par les critiques internes et externes qui peuvent leur être adressées (Banos et Rulleau, 2014).

¹⁸⁰ « *Les approches centrées sur les écosystèmes présentent généralement un bon rapport coût-efficacité dans les différents scénarios. Elles peuvent être aisément appliquées et offrent de multiples retombées positives, telles que la réduction des risques d'inondation, la diminution de l'érosion des sols, l'amélioration de la qualité de l'eau et de l'air et la réduction de l'effet «îlot de chaleur».* » (Commission Européenne, 2013, p.6).

¹⁸¹ La dernière section du chapitre montrera également dans quelle mesure ce discours est repris par d'autres acteurs et institutions, notamment à travers l'exemple des sociétés d'assurance et de réassurance des catastrophes naturelles.

¹⁸² La notion de « services climatiques » peut s'entendre plus largement comme l'ensemble des services en termes d'information, de projections et de prédictions, de conseil et d'assistance aux décideurs et gestionnaires pour faire face aux changements climatiques, selon une logique commerciale d'offre de services. Pour une revue critique de ce mouvement à différentes échelles, voir Webber (2017).

¹⁸³ Le programme EFESE symbolise au niveau national ce type de démarche stimulée au niveau international depuis le *Millennium Ecosystem Assessment* (2005). « *L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese) est un programme regroupant un ensemble d'évaluations destiné à mieux connaître et faire connaître l'état de la biodiversité française et de ses multiples valeurs afin que celles-ci soient mieux prises en compte dans les décisions publiques et privées.* » (Site internet du Ministère de l'Écologie, consulté le 22 juin 2017).

A ce titre, le comité français de l’UICN a mené un travail d’évaluation du service de régulation de l’érosion marine rendu par les écosystèmes dunaires en Aquitaine (document à paraître en 2017). L’objectif est de fournir des éléments chiffrés quant aux rôles que jouent ces écosystèmes dans la dynamique littorale et de les comparer soit aux « coûts évités » soit aux « dommages évités » (selon les méthodes d’évaluation retenues) par rapport à des ouvrages et des infrastructures de protection. Ayant participé, essentiellement en tant qu’observateur, au groupe de travail mis en place dans ce cadre, nous avons en effet pu mesurer le caractère très exploratoire de ces méthodes d’évaluation pour le cas présent et, bien qu’il reste à en mesurer la portée sur un temps plus long, la difficile crédibilité et pertinence de ce type d’outils de communication et de sensibilisation.

Un second exemple de convergence et de renforcement de causes relève de la formation, en amont de la COP 21, d’une coalition pour l’océan au niveau international. La « Plateforme Océan et Climat », créée en 2014 et soutenue en particulier par la Commission Océanographique Intergouvernementale de l’UNESCO (dont le siège et le secrétariat sont situés à Paris), regroupe plus de 70 organismes (instituts de recherche, associations, fondations, associations d’entreprises...) et vise ainsi à « *valoriser l’expertise scientifique et de porter un plaidoyer sur les enjeux de l’océan et du climat auprès des politiques, des décideurs et du grand public.* »¹⁸⁴. Les principaux laboratoires français d’océanographie ainsi que des organisations non gouvernementales constituent les principales forces motrices à l’origine de cette coalition. La reconnaissance du rôle de l’océan dans la régulation du climat et de solutions pour faire face au changement climatique a été au cœur des négociations exercées en amont et au cours de la COP 21. La cause de l’océan est aujourd’hui renforcée et relayée au travers de nombreuses initiatives, parmi lesquelles un rapport spécial du GIEC sur les liens entre océan et climat sera publié en 2018.

Un mouvement d’entraînement très important a été observé en préparation de la COP 21 : la production de rapports et de guides a fortement participé de la publicisation et de la médiatisation de l’adaptation au changement climatique, dont la mise en récit a elle-même été renforcée par la publicisation de causes associées. Une recherche dans la base de données Europresse, effectuée sur l’ensemble des journaux de presse français, montre que l’expression est employée 30 fois en 2006, 278 fois en 2011 (année de publication du Plan National d’Adaptation au Changement Climatique), 369 fois en 2013 et 1138 fois en 2015 (année de la COP 21 à Paris).

¹⁸⁴ http://www.ocean-climate.org/?page_id=2.

ÉVOLUTION

Pic médiatique : 66 documents le 01 décembre 2015

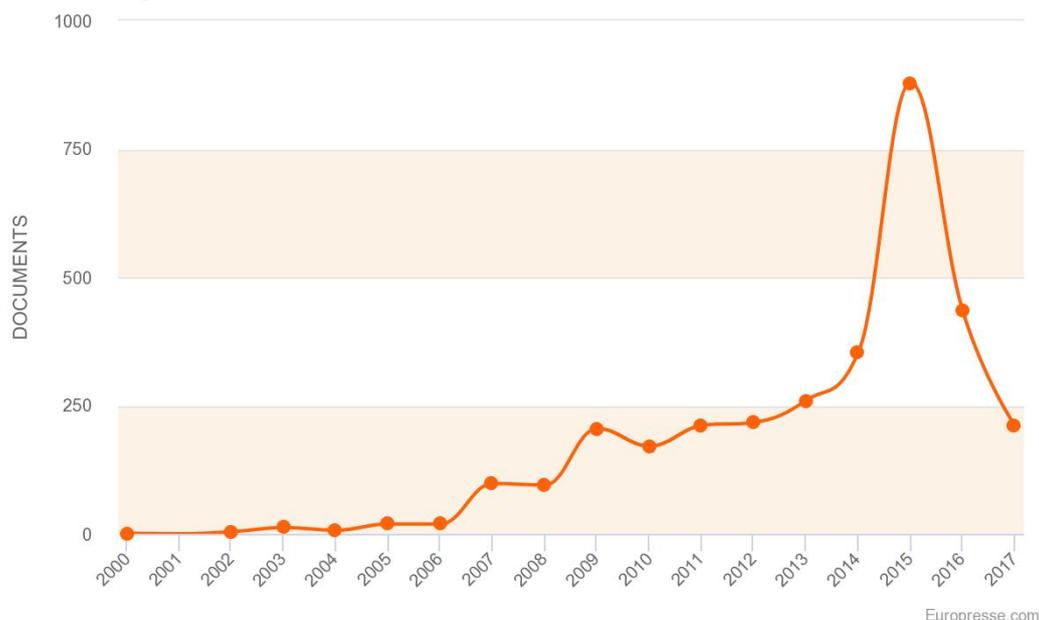


Figure 13 : Echo médiatique du sujet « adaptation au changement climatique » dans la presse française depuis 2000 (Source : Base de données Europresse ; recherche = « Adaptation au changement climatique » ; journaux français)

Le changement climatique, et son corollaire quant à une adaptation nécessaire, constitue donc un récit fortement attractif pour inscrire et/ou amplifier des causes qui, pour certaines, peinaient jusqu'alors à être structurées ou entendues sur la scène internationale. Il devient finalement un des principaux récits par rapport auxquels tous les acteurs et organisations se positionnent pour faire valoir une cause ou une convergence de causes. Les deux exemples ci-dessus montrent que l'expertise scientifique est largement mobilisée dans ce travail politique et discursif, et que les organismes scientifiques autant que les grandes organisations non gouvernementales créent ou utilisent des fenêtres d'opportunité politique selon le degré de publicisation et de mobilisation dont font l'objet les causes qu'ils portent et relaient à différents niveaux. Dans un registre plus managérial et entrepreneurial, des fondations et *think tank* se saisissent également de l'adaptation au changement climatique pour susciter de nouveaux modes de pilotage, de suivi et de coordination de mesures d'adaptation, ainsi que pour le développement ou l'adaptation de filières économiques prenant en compte l'adaptation au changement climatique (e.g. La Fabrique Ecologique (2016)). La section suivante vise à décrire et à analyser les principaux lieux de production et de légitimation du récit de l'adaptation pour les littoraux français, mettant en exergue de fortes interactions entre sphère institutionnelle, sphère académique et sphère associative.

3. Les débuts d'une institutionnalisation en France : entre science, politique et monde associatif

i. De l'expertise administrative...

La montée en puissance et l'institutionnalisation de l'adaptation au changement climatique en France ont été analysées par différents travaux ces dernières années (notamment Comby, 2008, Aykut, 2012, Marquet, 2014). Il peut être rappelé ici la progressive mise à l'agenda politique du changement climatique essentiellement par des hauts fonctionnaires et ingénieurs des grands corps d'Etat (Mines, Ponts et Chaussées), en particulier à travers la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES) placée sous l'autorité du Ministère de l'Environnement. Cette expertise administrative - ayant longtemps caractérisé la situation française - consistait alors à pouvoir défendre les positions de la France au niveau international tout en restant prudente et mesurée vis-à-vis de messages potentiellement alarmistes sur les conséquences économiques du changement climatique et au regard des négociations difficiles entre ministères (Aykut, 2012 ; Marquet, 2014).

Il convient également de souligner le rôle joué par Paul Vergès, alors sénateur de la Réunion, auprès de l'Assemblée Nationale à la fin des années 1990, au travers d'interventions et de propositions pour que le changement climatique « *cesse d'être un problème strictement scientifique pour devenir une question éminemment politique* ». Un ensemble de conditions favorables va alors permettre de porter la question de l'adaptation au changement climatique sur l'agenda politique et de lui consacrer une loi. Des scientifiques français (Dominique Dron, Jean Jouzel, Hervé Le Treut, Christian Brodhag...), reconnus pour leurs travaux au niveau international, se sont de plus en plus impliqués pour porter l'alerte aux côtés de journalistes dans la médiatisation et la publicisation du problème (Comby, 2008 ; Scotto d'Apollonia, 2014), et aux côtés de parlementaires dont Paul Vergès a constitué une figure de proue. La volonté de l'Union européenne d'affirmer un leadership dans le concert des négociations climatiques a également constitué un élément important du renforcement du problème climatique sur l'agenda français au cours des années 1990. Enfin, cette publicisation et cette mise en politique croissantes ont trouvé un écho particulier avec la tempête de 1999, au moment où une proposition de loi « visant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale » était mise en discussion.

Dans cette proposition de loi, votée en février 2001, les problématiques littorales et la vulnérabilité spécifique des territoires d'outre-mer avaient une place de choix dans l'exposé des motifs :

« Avec la montée du niveau des mers, qu'en sera-t-il du marais de la Camargue, de la côte du Languedoc, de la côte sableuse d'Aquitaine, des plages de sable de la côte occidentale du Cotentin ? Cette exigence est renforcée pour les départements et territoires d'outre-mer des Caraïbes, du Pacifique et de l'Océan Indien. Territoires insulaires, ils sont au même titre que les petits Etat-Iles, regroupés au sein de l'AOSIS (Alliance des petits états insulaires), particulièrement exposés aux risques du réchauffement du climat. [...] La menace sérieuse qui pèse sur les bancs de coraux et la disparition annoncée des lagons, ne seront pas sans conséquences sur ces économies fondées en large partie sur le tourisme et la pêche côtière.

Enfin, comment les petites îles et les îles de l'outre-mer français parviendront-elles à réussir leur développement alors qu'elles seront dans le même temps plus fréquemment exposées à la violence des catastrophes naturelles et des cyclones tropicaux aux conséquences humaines et économiques dramatiques ? »¹⁸⁵

La création de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC) marque à l'occasion de cette loi le positionnement de la France sur le sujet de l'adaptation au changement climatique.

« L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique est chargé de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, en liaison avec des établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales. » (Article L229-2 du Code de l'Environnement)

« Point de contact national » auprès du GIEC, sous tutelle du Ministère en charge de l'Ecologie (Direction générale de l'énergie et du climat) et présidé par Paul Vergès depuis sa création en 2001 (jusqu'à son décès en 2016), l'ONERC a ainsi pour vocation d'approfondir les connaissances des risques et leurs impacts, de commander et de collecter des études et expertises, d'élaborer des recommandations pour la définition de politiques d'adaptation (en termes de réduction des vulnérabilités, de coopération de la France avec les pays du Sud et les Etats insulaires en particulier), d'établir un rapport annuel au Premier ministre et au Parlement... Il joue en cela un rôle de coordination et d'expertise technique par les recherches et les études, les informations et recommandations, les propositions d'outils (indicateurs, guides...) en matière d'adaptation envers les collectivités et les citoyens. Son fonctionnement en réseau avec le GIEC, les organismes scientifiques, les établissements publics (en particulier l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie - ADEME), le Parlement et le gouvernement, le rapproche ainsi d'une « organisation-frontière » qui opère une médiation entre les connaissances et les instruments disponibles en matière d'adaptation. Ce faisant, il convient de mieux appréhender les liens entre les formes de problématisation à la fois technique et politique opérés par l'ONERC et d'autres acteurs clés ayant participé de la construction de la politique climatique française (Bérard, 2011), ce que nous proposons d'explorer pour le cas de l'adaptation en zones côtières.

¹⁸⁵ Sénat, 1999, proposition de loi du 22 décembre 1999 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un **observatoire national sur les effets du réchauffement climatique** en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, <http://www.senat.fr/leg/pp199-159.html>.

ii. ... à la communauté épistémique-gestionnaire

Le rôle de la recherche scientifique dans le domaine de l'adaptation au changement climatique s'est progressivement accru avec la création, en 1999, du programme de recherche Gestion et Impacts du Changement Climatique (GICC) sous l'égide du Ministère de l'Environnement¹⁸⁶, ainsi que de programmes dédiés de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) à partir de 2005¹⁸⁷. De même le programme LITEAU, créé en 1998, a vu plusieurs projets s'intéresser progressivement aux effets du changement climatique sur les milieux marins et littoraux (Basilico *et al.*, 2011). S'agissant des changements littoraux, et au-delà des projets de recherche, la multiplication des colloques et séminaires à l'initiative d'instituts ou de programmes de recherche, d'associations, de collectivités ou de gestionnaires d'espaces littoraux, traduit la forte montée en puissance des thématiques liées aux risques littoraux et au changement climatique depuis la fin des années 2000¹⁸⁸. Le tableau présenté en annexe 8 recense ainsi – de manière non exhaustive – les principaux colloques nationaux (ou internationaux ayant été organisés par des organismes français) tenus entre 2005 et 2017 et ayant porté explicitement sur les liens entre changement climatique et zones côtières. Pour chacun d'entre eux sont mentionnés la thématique centrale du colloque, les instigateurs et organisateurs, les principaux partenaires et participants (incluant les disciplines scientifiques représentées), ainsi que les principales approches (conceptuelles/opérationnelles) et problématiques abordées lors de ces événements. Trois constats peuvent être dressés à l'issue de cette chronologie.

Tout d'abord, le nombre et la fréquence très importante de ces instances de discussion (près de deux par an en moyenne depuis 2010) soulignent la vitalité d'un champ de recherches et d'actions autour de ces thématiques, ainsi que l'appui institutionnel et financier nécessaire pour l'organisation de tels colloques nationaux. Ces événements ont associé systématiquement différentes disciplines scientifiques (avec des dominantes en sciences du climat, de l'océanographie et de la morphologie côtière sur la première moitié de cette

¹⁸⁶ Dans sa thèse, P.-O. Garcia (2015) a étudié la réception-construction du discours (« l'ordre du discours ») sur l'adaptation au changement climatique en France à partir de trois articles (écrits par G. Simonet, A. Magnan et B. Quenault) (notamment pp.98 à 111). Il montre ainsi les différences d'approches conceptuelles et épistémologiques qui ont progressivement structuré des champs de recherche autour des questions de vulnérabilités, d'adaptation et de résilience face au changement climatique. Nous proposons pour notre part de nous concentrer, dans les chapitres qui suivront, sur la traduction de ces différentes approches en différentes formes d'expertise et sur la co-construction de savoirs et de collectifs de travail qui se sont données à voir ces dernières années sur nos cas d'étude.

¹⁸⁷ Sur la période 2005-2009, ces deux programmes ont soutenu 118 projets de recherche sur les « *problématiques environnementales à grande échelle* ». Sur 75 projets financés dans le cadre des programmes « Vulnérabilité, Milieux, Climat et Sociétés » et « Changements Environnementaux Planétaires » de l'ANR, 7 d'entre eux portaient sur la composante « dynamiques sociales, gouvernance, conflits, valeurs » (ANR, 2013).

¹⁸⁸ Le programme « *Quels littoraux pour demain ?* » de la Fondation de France finance depuis 2011 plusieurs projets sur l'adaptation au changement climatique, ce thème constituant l'un des trois axes principaux du programme. La liste des projets financés est consultable en ligne : https://www.fondationdefrance.org/sites/default/files/atoms/files/document_scientifique_-_littoral_2.pdf

période) mais aussi et surtout différentes sphères d'activités entre chercheurs, experts, services centraux et déconcentrés de l'Etat, établissements publics (BRGM, Cerema, SHOM, Météo France...) et gestionnaires d'espaces (syndicats mixtes, Conservatoire du littoral). Les acteurs politiques et associatifs principalement mobilisés sont, pour les associations, celles dont le mandat ou les compétences relèvent de l'expertise et de l'articulation entre science et politique (EUCC, IUCN...) et, pour le monde politique, des représentants de collectivités avec une antériorité ou des expériences de partenariat dans le domaine de la GIZC (Régions Bretagne, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur... voir chapitre 1). Des acteurs privés tels que des bureaux d'étude ainsi que des représentants de sociétés d'assurance et de réassurance sont également parties prenantes de ce type d'instances ces dernières années. Une forte coprésence de ces acteurs concernés par les enjeux littoraux face au changement climatique s'est donc développée et accrue depuis la fin des années 2000. Une analyse plus fine permettrait sans doute d'appréhender des différences et divergences de points de vue et de valeurs au sein de ce réseau d'action publique, mais la quasi-totalité de ces instances participe d'échanges politiques¹⁸⁹ entre scientifiques, experts, politiques et professionnels. Ainsi peut-on avancer l'argument selon lequel une « communauté épistémique-gestionnaire », entendue comme un « réseau [...] de chercheurs, d'experts, d'acteurs politiques partageant un savoir commun, tourné vers l'amélioration de l'action publique » (Ségolini, 2011), s'est constituée autour du récit de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. Tous ces événements opèrent ainsi des échanges et des médiations entre les différents lieux de production d'idées autour des problèmes et des solutions face aux effets du changement climatique sur les littoraux. Nous étudierons plus précisément par la suite le « forum de communauté de politique publique » associé, c'est-à-dire le « lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques » (Fouilleux, 2000, p.279).

Ensuite, les problématisations identifiées sur les liens entre changement climatique et littoral traduisent une évolution progressive d'une attention portée d'abord sur les impacts du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer en particulier, vers la co-construction progressive d'approches conceptuelles (sur les vulnérabilités et l'adaptation) et opérationnelles (techniques « douces » de gestion ou d'accompagnement de l'évolution du trait de côte) orientées sur les vulnérabilités littorales ainsi que les politiques et les mesures d'adaptation. Un rapport du BRGM, commandité par le Ministère de l'Ecologie, visait ainsi à présenter un « état de l'art des démarches d'évaluation de la vulnérabilité dans les zones côtières [...] selon leur échelle d'application, allant du global à l'infranational » (Romieu et Vinchon, 2009). Malgré le « retard », avancé dans ce rapport, de la communauté scientifique française à investir les approches en termes de vulnérabilité développées au niveau mondial ou dans des pays d'Europe du Nord (Angleterre, Pays-Bas...), cette synthèse symbolise bien les préoccupations qui ont marqué de manière croissante les années 2000 quant aux

¹⁸⁹ En reprenant la définition qu'en donnent Nay et Smith (2002), entendus comme « formes de coordination, de passage, de circulation de biens et d'idées entre des univers institutionnels distincts » (p.7).

« vulnérabilités sociétales » face aux risques et aux changements environnementaux (Becerra et Peltier, 2009), à la croisée de travaux de recherche, d'expertise et de préoccupations d'élus et gestionnaires d'espaces littoraux vis-à-vis de situations physiques et économiques de plus en plus difficiles à maintenir. Le « trouble » suscité par la tempête Xynthia en 2010 a vraisemblablement constitué un facteur catalyseur de cette dynamique collective d'enquêtes et d'expériences, mais elle paraît surtout avoir cristallisé certains aspects jusqu'alors peu publicisés et travaillés, à l'instar de questions juridiques et politiques sur les responsabilités individuelles et collectives, l'amélioration des dispositifs d'alerte et de sécurité, les modes de régulation de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, ainsi que les mécanismes assurantiels d'indemnisation des dommages socioéconomiques face aux événements météorologiques (cf. chapitre 5)¹⁹⁰.

Troisième constat issu de cette chronologie, les références à la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans les projets, les programmes et les séminaires de recherche ont parallèlement diminué depuis la fin des années 2000, période de bilans ainsi que de capitalisation et de professionnalisation à partir des recherches et des expériences de partenariat (Rey-Valette et Antona, 2009). Certains représentants scientifiques du « monde de la GIL [*gestion intégrée du littoral*] » (selon l'expression de R. Billé, 2004) évoquent ainsi un essoufflement ainsi qu'un besoin de renouvellement de la « gestion intégrée des zones côtières » dans la production scientifique comme dans les documents cadres politiques¹⁹¹. Ce glissement progressif de la GIZC à l'adaptation au changement climatique révèle pour partie la force d'attraction du récit de l'adaptation au changement climatique, ayant progressivement « tiré » une communauté de chercheurs davantage vers les risques côtiers amplifiés par le changement climatique. Cette force d'attraction n'est cependant pas explicative à elle seule de ces changements ; deux autres éléments au moins peuvent être avancés. D'une part, c'est toute une « écologie des professions » (au sens d'A. Abbott (2014)) liées à ces thématiques qu'il conviendrait de mener, mais un effet générationnel peut être avancé pour indiquer qu'une partie des experts et promoteurs de la GIZC en France est désormais en fin de carrière ou en retraite, alors que de jeunes chercheurs en océanographie et en géomorphologie sont de plus en plus intégrés dans des réseaux européens ou internationaux de recherche et d'expertise. D'autre part, ce constat rejoint celui affirmant un certain essoufflement du récit et des rhétoriques liées au développement durable et à la gouvernance environnementale (Salles et Leroy, 2013), deux piliers sur lesquels repose les fondements conceptuels de la GIZC.

¹⁹⁰ Les travaux de recherche et d'expertise menés sur cette catastrophe ont en effet davantage mis en avant les responsabilités humaines et politiques à l'origine du drame que le caractère exceptionnel ou lié au changement climatique de l'évènement. Nous traiterons justement des acteurs et des discours qui ont participé à faire de cette tempête un « évènement », au-delà de l'« accident », et dans quelle mesure cet évènement a recomposé l'action publique en matière de gestion et de prévention des risques littoraux.

¹⁹¹ Lors d'un colloque international tenu à Biarritz en 2016, Gerald Schernewski, président de l'association *EUCC, the Coastal and Marine Union International*, rappelait ainsi les appels émis en 2012 en faveur d'une « GIZC 2.0 », et le fait que l'intitulé de la directive européenne sur la Planification Stratégique Maritime ne comprenait plus son complément sur la Gestion intégrée des zones côtières du fait d'une opposition de beaucoup d'Etats membres à l'idée d'une directive en la matière.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Dans la mesure où la plupart des effets du changement climatique restent à venir, l'analyse de l'adaptation sur les zones côtières comme un *récit d'action publique* permet de saisir les formes de problématisation et de publicisation dans son traitement scientifique et politique. Les dimensions matérielles (physiques, biologiques, chimiques ou géomorphologiques) du problème sont ainsi replacées dans cette mise en récit, où la modalisation d'un temps accéléré vis-à-vis des conséquences du phénomène permet de légitimer une logique d'adaptation, d'anticipation et de préparation afin d'agir « avant qu'il ne soit trop tard ». Dès le premier rapport du GIEC en 1990 était identifiée, avec un degré de certitude élevé, une montée croissante du niveau des mers, de même qu'étaient proposées trois grandes options d'adaptation (la protection, l'ajustement et le retrait ou la relocalisation). Nous avons montré les principales évolutions de ce récit au fil des rapports du GIEC, ainsi que sa complexification et sa saisie par un nombre croissant de cadres conceptuels et opérationnels (développement durable et gestion intégrée des zones côtières, réduction des risques de catastrophes naturelles, vulnérabilités, gestion fondée sur l'approche écosystémique, services climatiques...). Ce récit protéiforme est propice à différentes interprétations et appropriations, d'autant plus que sa circulation et sa publicisation constituent des dimensions essentielles à sa légitimation à différentes échelles (les capacités de partage et de mise en réseaux permises par les nouvelles technologies de l'information et de la communication jouant un rôle important dans cette entreprise). Il conviendra donc, dans les chapitres suivants et au travers des cas d'étude infranationaux, d'analyser les capacités différenciées des individus et des territoires à faire circuler ou à s'approprier ce nouveau récit d'action publique.

La configuration d'acteurs qui, en France, construit et légitime ce récit d'action publique pour les littoraux rappelle fortement la « configuration gilienne » mise en avant par R. Billé (2009) au sujet de la Gestion intégrée du littoral. Cette configuration fait ressortir trois sphères en interaction : une sphère académique, une sphère institutionnelle (ONERC, bailleurs internationaux, Union européenne...) et une sphère associative qui participe fortement de la propagation-circulation de ce récit. Il ressort par ailleurs « l'approche programme » dominante dans les années 1990 et 2000 au sujet de la GIZC (Billé, 2004), en particulier au niveau européen. Mais à l'image de la période d'institutionnalisation de la GIZC, l'adaptation au changement climatique en zones côtières se situe davantage « entre approche programme et cadre normatif » (*ibid.*). Il convient donc à présent d'explorer plus avant les édifices juridico-normatifs au travers desquels ce récit de l'adaptation se trouve traduit et intégré dans l'action publique littorale, et d'en déceler les formes de gouvernementalité, c'est-à-dire les techniques d'exercice du pouvoir qui sous-tendent cette mise en politique.

CHAPITRE 5. DE L'ALERTE (GLOBALE) AUX SOLUTIONS (TERRITORIALES) : PLANIFICATION ET CIRCULATION CROISEE

En se focalisant jusqu'à présent sur la circulation et la mise en récit de l'adaptation au changement climatique, notre analyse ne cherche pas à minorer l'importance des dispositifs juridico-normatifs dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières. Comme indiqué au chapitre 2, ce sont bien en effet les interactions entre acteurs, discours et instruments qui façonnent les dynamiques collectives de fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique. Ce chapitre vise à rendre compte des processus d'intégration, de traduction, de légitimation et d'hybridation de ce nouveau récit avec les politiques sectorielles existantes, en y décelant les principales formes de gouvernementalité, c'est-à-dire les pratiques et techniques de gouvernement à l'œuvre. L'analyse de l'instrumentation de l'action publique se prête bien à observer ces formes d'exercice spécifique du pouvoir et à montrer les rapports qu'elle sous-tendent entre l'Etat et la société civile (Lascoumes, 2004 ; Lascoumes et Le Galès, 2004). Trois sections structurent ce chapitre.

i) Nous analysons tout d'abord les modalités selon lesquelles la problématique de l'adaptation en zones côtières est traitée à l'échelle de l'Union Européenne (UE), en particulier selon le principe « d'intégration » aux autres domaines d'action publique relevant des compétences de l'UE. Un mode de « gouvernance par expérimentation » est identifié comme émergent : bien qu'encore faiblement structuré, il pourrait se trouver conforté dans les années à venir. Dans un deuxième temps, cette intégration de l'adaptation au changement climatique est analysée pour le cas français à travers la Stratégie nationale puis le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) 2011-2015. Les dispositions propres au littoral de ce plan sont analysées dans leur contenu au regard d'autres mesures menées antérieurement ou parallèlement au PNACC, et permettent de souligner le travail de *mise en rapport* mené pour faire advenir l'adaptation comme un domaine digne d'intérêt et d'action publique à différentes échelles d'action publique et de gouvernement.

ii) La prise en compte du changement climatique est également observée dans un secteur important de la planification et de la régulation des espaces littoraux : celui de l'assurance aux biens et aux infrastructures. L'observation permet de montrer les évolutions en cours dans ce secteur, en particulier l'orientation vers des mécanismes de financiarisation et/ou de modulation des contrats et des primes d'assurance face à l'augmentation du coût des catastrophes et des dommages littoraux sous l'effet du changement climatique.

iii) La troisième section analyse différents instruments d'action publique mobilisés pour intéresser et engager les collectivités et les territoires dans l'adaptation des littoraux au changement climatique. Les dynamiques et les portées différenciées de ces instruments réglementaires (schémas et plans territoriaux pour l'adaptation au changement climatique), incitatifs (appels à projets, labels, trophées de l'adaptation...) et communicationnels (« l'agenda des solutions »...) sont discutées pour souligner la façon dont procède aujourd'hui la territorialisation des politiques d'adaptation au changement climatique.

1. Intégration et gouvernance par expérimentation au niveau européen

Les sections précédentes ont permis de montrer que la mise à l'agenda progressive de l'adaptation au changement climatique au niveau international s'est essentiellement traduite par la création de fonds de financement dédiés, par des mécanismes d'appui aux pays dits vulnérables, ainsi que par la définition de plans nationaux d'adaptation comme principale mesure opératoire pour les Parties de la Convention¹⁹². Au niveau européen, la première action de la « stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique » (Commission Européenne, 2013) consiste à soutenir et à susciter dans tous les Etats membres l'adoption de stratégies et de plans nationaux d'adaptation (pour des analyses et évaluations sur la mise en place de telles stratégies, voir (Keskitalo, 2010) (Biesbroek *et al.*, 2010)).

« Action 1: inciter tous les États membres à adopter des stratégies d'adaptation globales

La Commission donne des orientations sur la formulation des stratégies d'adaptation; elles sont destinées à aider les États membres à définir, mettre en œuvre et réviser leurs mesures en faveur de l'adaptation. Ces orientations [...] soulignent la nécessité d'assurer la cohérence avec les plans nationaux de gestion des risques de catastrophes.

D'ici à 2014, la Commission mettra sur pied un tableau de bord consacré à la préparation à l'adaptation, et recensera à cet effet les indicateurs clés permettant de mesurer le niveau de préparation des États membres.

En 2017, se fondant sur ce tableau de bord et sur les rapports qui lui seront adressés conformément aux dispositions du règlement sur le mécanisme de surveillance, la Commission déterminera si l'action entreprise par les États membres est satisfaisante. Si elle estimait que les progrès accomplis étaient insuffisants, la Commission proposerait sans délai l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant. »

Source : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique (Commission européenne, 2013).

Un autre objectif structurant de cette stratégie consiste à favoriser l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques et les secteurs d'action publique de l'UE. Cette « stratégie d'intégration des politiques », ou « approche intégrée », renvoie à l'approche promue par la Commission européenne depuis le Livre Blanc sur la gouvernance de 2001. Elle vise à traiter de manière transversale, ou déssectorisée, des problèmes multidimensionnels comme l'environnement ou le changement climatique. « *Le mainstreaming est un instrument d'action publique transsectoriel dans son principe [...]. L'objectif est que toutes les politiques*

¹⁹² Sur ce plan aussi peut être relevé le rôle des réseaux, des échanges et des comparaisons de « bonnes pratiques », à l'image du réseau mondial des Plans nationaux d'adaptation : <http://napglobalnetwork.org/reseau-mondial-de-pna/>.

publiques contribuent, dans leurs domaines de compétences respectifs, au traitement d'un problème particulier. » (Jacquot et Halpern, 2015, p.78). Comparant justement les différences d'approches entre intégration de la politique environnementale et intégration de la politique climatique, Adelle et Russel (2013) mettent en évidence une interprétation assez faible de l'intégration des questions climatiques, alertant sur un possible « *risque de dilution* » de la problématique climatique. Dans la pratique, l'intégration de l'enjeu climatique se révèle toutefois potentiellement plus tangible que celle de « l'environnement » car resserrée à un certain nombre de secteurs, tels que les transports publics (*ibid.*)¹⁹³.

Cette stratégie européenne n'est actuellement appuyée par aucune législation contraignante spécifique. Cependant, comme annoncé dans l'action 1 de cette stratégie (encart ci-dessus), la Commission européenne est en phase d'évaluation de cette dernière : basée sur un cadre éprouvé d'évaluation des politiques européennes (en termes de pertinence, d'effectivité, d'efficacité, de cohérence, de plus-value), elle mobilise un grand nombre de sources écrites (rapports de l'Agence européenne de l'environnement, de l'OCDE, rapports de suivi-évaluation des Etats membres, statistiques et informations issues de la plateforme Climate-Adapt, etc.), une procédure d'entretiens et de consultations *ad hoc*, ainsi qu'un groupe d'experts chargés de la méthodologie et du suivi de l'évaluation¹⁹⁴...

S'agissant des enjeux côtiers face au changement climatique, les objectifs se rattachent soit à l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les domaines des directives associées (Directive Cadre sur l'Eau, Directive relative à la gestion des risques d'inondation et de submersion, Directive cadre stratégie pour le milieu marin...), soit à la mise en œuvre de « stratégies » de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) afin de favoriser une approche coordonnée en matière d'adaptation littorale (European Commission, 2013)¹⁹⁵. La GIZC figure en effet comme l'une des principales voies d'action identifiées par la Commission européenne pour répondre aux défis de l'adaptation au changement climatique sur les façades littorales européennes, s'inscrivant ainsi dans la continuité de sa recommandation de 2002 (chapitre 1). Pour ce faire, des recommandations étaient prévues dès 2009 dans le Livre Blanc

¹⁹³ Cet objectif figure bien en tant que tel dans la stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique. Ce n'est toutefois pas le cas à un niveau plus global, les négociations de la COP 21 et l'Accord de Paris n'ayant pas intégré cette question des transports, faisant l'objet de négociations dans d'autres arènes internationales, tout comme celle du commerce et des traités de libre-échange (Foyer, 2016).

¹⁹⁴ La feuille de route de cette évaluation en cours est disponible au lien suivant : http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_clima_011_evaluation_adaptation_strategy_en.pdf.

¹⁹⁵ "A more coherent and integrated approach to coastal planning and management via integrated coastal zone management will assist adaptation efforts. The multi-disciplinary, interactive approach which underpins ICZM provides the flexible and multi-sectoral basis needed for developing effective adaptation measures. [...] In order to ensure a coordinated and integrated approach to adaptation in coastal and marine areas, taking into account trans-boundary issues, the Commission will develop guidelines on adaptation in coastal and marine areas." (Commission Staff Working Document accompanying the White Paper "Adapting to climate change: Towards a European framework for action" - Climate Change and Water, Coasts and Marine Issues, 2009).

de l'UE pour soutenir les Etats membres dans la mise en œuvre de telles stratégies. Ces recommandations restent pour l'heure toujours à établir¹⁹⁶.

Il est donc prématuré de prétendre appréhender les effets de cette politique européenne aux niveaux nationaux et infranationaux. Les paragraphes ci-dessus donnent cependant à voir un mode de traitement particulier de l'adaptation au changement climatique par l'Union européenne, désigné par l'expression de « gouvernance par expérimentation » (*experimentalist governance*) (Sabel et Zeitlin, 2010). Outre l'approche par *mainstreaming*, s'y retrouvent en effet deux autres procédures symbolisant cette « nouvelle » gouvernance européenne : d'une part, le *benchmarking*, consistant à mener des comparaisons et des évaluations entre entités chargées de la mise en œuvre d'une politique ou d'une mesure, de manière à favoriser l'émulation, l'apprentissage et le changement en faveur des objectifs définis. La plateforme ClimateAdapt présentée ci-dessus concourt par exemple à cet objectif. D'autre part, la « méthode ouverte de coordination » (MOC) consiste à fixer des objectifs généraux applicables à l'ensemble des Etats européens (par exemple la mise en place de « stratégies d'adaptation et de gestion intégrée des zones côtières »), les moyens et les règles pour parvenir à ces objectifs étant laissés par subsidiarité à l'appréciation des Etats membres. A l'issue d'un cycle temporel prédéfini, les Etats sont chargés de rapporter les progrès établis à la Commission européenne qui peut, en fonction du degré d'atteinte des objectifs, les réviser pour un cycle suivant.

Cette « gouvernance expérimentaliste » vise ainsi à favoriser des effets d'apprentissage pour accompagner des changements dans l'action publique¹⁹⁷. Si ces derniers ne peuvent être établis pour l'adaptation des zones côtières vu le caractère relativement récent de l'action européenne en la matière, soulignons que la quasi-totalité des Etats ont aujourd'hui un plan ou une stratégie nationale d'adaptation¹⁹⁸ et que la France a été l'un des premiers pays d'Europe à se doter d'une stratégie nationale en 2006 : ce constat invite alors à relativiser l'importance du facteur européen dans la construction de cette politique d'adaptation, au profit d'une part de son arrière-plan international (CCNUCC et GIEC en particulier) et d'autre part des dynamiques propres à l'échelle nationale¹⁹⁹ ; ces dernières font l'objet de la section ci-dessous.

¹⁹⁶ "In the 2009 White Paper on adapting to climate change, the Commission announced the development of guidelines on adaptation in coastal and marine areas to ensure a coordinated and integrated approach to adaptation in coastal and marine areas. The Commission is aiming to develop such guidelines in order to support Member States on the implementation of integrated coastal management strategies." (European Commission, 2013, p.16).

¹⁹⁷ G. Bouleau (2017) propose une typologie et une analyse des apprentissages permis par la Directive Cadre sur l'Eau, en fonction de leur caractère plus ou moins favorable à l'écologisation de la politique de l'eau.

¹⁹⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries> .

¹⁹⁹ Pour un constat similaire appuyé par plusieurs études de cas, voir N. Berny (2011).

2. Traduction, intégration et mises en rapport

i. Le plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015

Suite à la canicule de l'été 2003, le Plan Climat français de 2004 incitait à la mise en place d'un « cadre stratégique » visant à renforcer le niveau de connaissances et les scénarios d'évolution du climat, ainsi que d'un programme d'action en matière d'adaptation au changement climatique. Les premiers travaux et le rapport de l'ONERC en 2005 (« *Un climat à la dérive : comment s'adapter ?* ») ont contribué à ce que, fin 2006, ces objectifs soient confortés d'une part dans les travaux de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES) et dans l'actualisation du Plan Climat en 2006. Dans ce dernier, les marqueurs temporels mobilisés illustrent une argumentation en faveur de l'anticipation :

« Le changement climatique est en cours, et nous en constatons déjà un certain nombre de conséquences qui ne feront que s'amplifier dans l'avenir. [...] Une adaptation aux conséquences du changement climatique est un complément désormais indispensable. Anticiper l'évolution du climat dans les décisions peut permettre d'éviter d'importants dommages : des décisions prises aujourd'hui dans le domaine de l'habitat ou celui des forêts se traduiront dans 50 ans ou même 100 ans. De plus, le coût progressif des symptômes a tendance à repousser à plus tard la décision. Il faut donc trouver un processus qui favorise la décision et dans lequel le décideur aura avantage à s'engager dès à présent dans une politique d'adaptation. » (MIES, 2006, p.63).

Ce régime de l'anticipation ou de la préparation (*preparedness*), dépassant les critiques de l'attente et de l'urgence, est bien le procédé argumentatif par lequel nous avons mis en exergue, dans le chapitre 4, la mise en récit de l'adaptation en zones côtières dans les travaux d'expertise et les négociations internationales. Comme l'indique Chateauraynaud (2013), « [le] « pas encore » est contenu dans la possibilité d'éviter un seuil critique au-delà duquel les politiques d'adaptation perdront toute efficacité [...]. Il s'agit donc d'associer dans un même dispositif d'action deux logiques temporelles – celle de l'anticipation et celle de l'inéluctable – en les projetant sur une échelle temporelle adéquate marquée par la référence à plusieurs bornes [...] ». (p.298). Au-delà de ces marques temporelles qui constituent une dimension forte de l'argumentation et de la problématisation de l'adaptation au changement climatique, les dispositifs d'action restent majoritairement orientés autour de l'information et de la communication comme principaux vecteurs de changement de comportements à différents niveaux²⁰⁰.

²⁰⁰ « Les années récentes ont vu progresser la sensibilisation des Français sur la réalité du changement climatique à la suite des événements météorologiques catastrophiques qui se sont produits : tempêtes exceptionnelles de décembre 1999, épisodes d'inondations, canicule de 2003, etc. Le sujet de l'adaptation au changement climatique devra être davantage mis en valeur, à travers les médias, dans les actions d'information du public sur le changement climatique. » (MIES, 2006, p.64).

La stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, élaborée sous l'égide de l'ONERC, visait également à susciter une « réflexion [...] sur le long terme, dans le sens d'une meilleure protection des personnes et des biens et d'une meilleure gestion des ressources naturelles [ainsi qu'une] vision largement partagée, par une meilleure information à tous les niveaux, et notamment à travers les médias et l'enseignement. » (ONERC, 2007, p.83). Elle était cependant conçue comme « une étape intermédiaire entre le diagnostic tiré par les scientifiques et la mise en œuvre d'un plan d'actions ». (Ibid., p.9). Le Grenelle de l'Environnement, suite au « Pacte écologique » que Nicolas Hulot avait soumis aux deux candidats en lice pour la présidentielle de 2007, a résolument inscrit ce passage à un plan et à des schémas d'actions dans les lois de programmation relatives à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement : l'élaboration du Plan national d'adaptation au changement climatique [PNACC] en 2011, la mise en place des Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE) dans un délai d'un an à compter de la loi de 2010²⁰¹, ainsi que des Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET) au 31 décembre 2012 pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants²⁰².

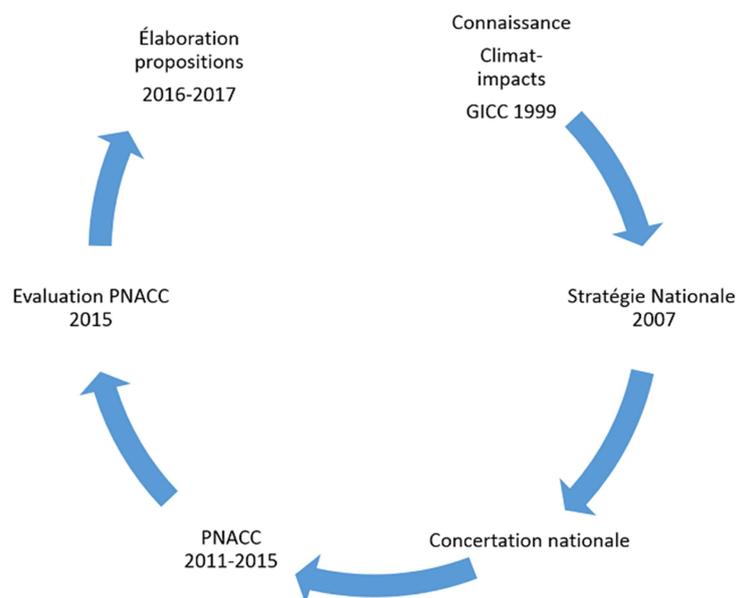


Figure 14 : Principales étapes de la politique nationale d'adaptation au changement climatique (Source : Site internet de l'ONERC : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique>)

²⁰¹ « Chaque région se dote d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. » (Article L. 222-3 du Code de l'Environnement, introduit par l'article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

²⁰² « Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012. » (Article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

Sans revenir sur le processus d'élaboration du PNACC 2011-2015 [PNACC 1] (concertation avec les différents collèges d'acteurs du Grenelle de l'Environnement, prise en compte d'avis et de recommandations issus des Régions et des territoires d'outre-mer, consultation nationale...), les deux objectifs recherchés à travers ce plan étaient l'amélioration des connaissances sur les effets territoriaux ou sectoriels du changement climatique et sur les mesures d'adaptation envisageables, ainsi que l'intégration de l'adaptation « *dans les politiques publiques existantes, afin de garantir la cohérence d'ensemble et de refléter la nature transversale de l'adaptation* » (MEDDTL, 2011, p. 16). S'adressant d'abord et avant tout à l'Etat et à ses établissements publics, il s'agit donc du principal instrument transsectoriel²⁰³, de mise en cohérence et de transversalité visant l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans l'ensemble des politiques et secteurs d'action publique.

La manière dont le plan a été construit et mis en œuvre révèle qu'il s'agit autant, comme toute nouvelle politique et plus encore comme politique transversale, de l'agrégation de mesures déjà existantes ou construites parallèlement au plan, que d'intégration de nouvelles mesures : s'y observe une forte activité de recyclage et de *traduction* de mesures dans un code différent, c'est-à-dire de *transcodage* de problèmes et de secteurs d'action publique traités jusqu'alors. Les mesures et les actions « littoral » du PNACC 1 sont par exemple des éléments portés par la « stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte » (MEDDE, 2012), dont les travaux d'élaboration ont débuté dès 2010²⁰⁴. Une analyse longitudinale des différents documents associés (PNACC, stratégie précitée) fait toutefois ressortir que, du changement climatique comme « *élément de contexte* » tel qu'il apparaît majoritairement dans la fiche « littoral » du PNACC, les documents ultérieurs font de l'adaptation au changement climatique un objectif explicite des réflexions et des recommandations d'actions, comme l'indique par exemple le bilan à mi-parcours du PNACC 1 :

« *A l'image du processus itératif de l'adaptation, ces démarches [de relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux] ont vocation à documenter les prochaines actions à développer en matière de gestion intégrée des zones côtières. De telles actions, intégrant les paramètres climatiques, constituent des leviers importants en matière d'adaptation des zones côtières.* » (MEDDE, 2013, p.41).

²⁰³ « Ces instruments [transsectoriels] ont pour caractéristique majeure d'être internes à la puissance publique. Celle-ci s'adresse à elle-même en tant qu'elle produit et conduit les politiques publiques. Il s'agit, pour l'Etat ou pour les autorités publiques en général, d'agir sur soi-même, sur ses modes d'action, de s'imposer à soi-même des règles de conduite. Le rapport à la société n'est finalement qu'indirect. » (Jacquot et Halpern, 2015, p.78).

²⁰⁴ Les 4 grandes actions de la fiche « littoral » du PNACC peuvent être citées ici : « Adopter une stratégie nationale de gestion du trait de côte et développer les réseaux d'observations du littoral » ; « Développer la connaissance du littoral : le milieu, les phénomènes naturels, l'évolution physique et anthropique » ; « Adapter les réglementations et les types de gouvernance » ; « Conforter la méthodologie de gestion de la bande littorale et ajuster les différentes stratégies de gestion ».

Le volet « littoral » du PNACC procède ainsi d'une « *mise en rapport* », au double sens du terme : l'élaboration d'un document d'une part, et la mise en relation, d'autre part, d'énoncés d'actions développés préalablement ou parallèlement au plan national d'adaptation. Deux aspects se révèlent importants dans ces opérations de transcodage. D'une part, les technologies narratives et argumentatives mobilisées : à titre d'exemples, 33 occurrences du terme « *vulnérabilité* » peuvent être comptabilisées sur 21 pages dans la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (MEDDE, 2014) ; de même, le remplacement progressif d'expressions de type « *adaptation aux aléas* » et « *adaptation aux risques* » en lieu et place de « *gestion des risques* ». Au-delà des marques temporelles déjà relevées plus haut dans le régime argumentatif de l'anticipation et de la préparation, s'observe donc la mobilisation de termes qui jouent le rôle d'opérateurs cognitifs et discursifs dans la mesure où ils sont intimement liés à la notion d'adaptation : c'est le cas des termes de vulnérabilité, de résilience... D'autre part, des ajustements progressifs entre des objectifs d'action préétablis et la recherche d'une meilleure prise en compte de l'adaptation au changement climatique ont ainsi façonné la mise en œuvre du PNACC, selon une démarche pragmatique guidée par la « *mutualisation des moyens humains et financiers* »²⁰⁵.

La principale évaluation du PNACC 1 qui sert de base à sa révision en cours pour la période 2017-2021 [PNACC 2] a été conduite par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). Les principaux points faibles mis en avant concernent : « *le pilotage stratégique et le suivi annuel* » (CGEDD, 2015, p.56), l'association des « *parties prenantes* » (en particulier les différents niveaux de collectivités) dans la mise en œuvre du plan (*ibid.*, p.44), la transversalité entre différents thèmes d'actions²⁰⁶, illustrant les tensions récurrentes entre traitement sectoriel et transversalité des problèmes, ainsi que les actions relevant des territoires d'outre-mer²⁰⁷. La mise en œuvre globale du plan est cependant jugée satisfaisante, sur la base d'indicateurs de suivi définis de manière *ad hoc* par la mission d'évaluation. Plus encore, les actions littorales ressortent comme parmi les plus avancées :

« Pour les submersions marines, la déclinaison progressive de la stratégie nationale du trait de côte avec la possibilité de vérifier la faisabilité de procéder à des retraits d'activités et de biens, [...] l'intégration dans les plans de prévention des risques littoraux d'un relèvement prévisionnel du niveau marin de référence de 20 cm pour l'aléa de référence à court terme et de 60 cm pour l'aléa à l'horizon 2100, et la déclinaison parallèle de la

²⁰⁵ Cette recherche d'ajustements peut en effet être interprétée du fait de l'absence de financement supplémentaire - pour la mise en œuvre du PNACC - par rapport au budget de chaque ministère, à l'exception de la recherche, qui a cependant été sujette à des décisions contradictoires en fin de mandature présidentielle.

²⁰⁶ « *La manière dont le plan a été construit et mis en œuvre n'a pas vraiment permis de traiter les nombreuses interactions entre thèmes [l'adaptation en zone littorale, la ressource en eau, la préservation de la biodiversité, la chaleur en ville et l'articulation entre politiques d'adaptation et d'atténuation]. Ce manque de liens transversaux entre les différents thèmes est un point de faiblesse relevé par plusieurs interlocuteurs de la mission.* » (CGEDD, 2015).

²⁰⁷ Le rapport annuel de l'ONERC, « *Les outre-mer face au défi du changement climatique* » (ONERC, 2012), fera à ce titre l'objet d'une attention particulière s'agissant des approches et des préconisations qui y sont faites.

directive inondations montrent clairement que ce thème prioritaire a fait l'objet d'une grande attention qui n'est cependant pas uniquement due au PNACC. » (CGEDD, 2015, p.55).

Cette évaluation a conduit le CGEDD à préconiser : i) un renforcement du pilotage et de la transversalité du futur plan par une instance ayant suffisamment d'autorité, ii) une hiérarchisation et un recentrage des actions autour de priorités thématiques, iii) une meilleure articulation et implication des collectivités territoriales dans la construction et la mise en œuvre du PNACC 2, iv) une place plus grande aux travaux et actions spécifiques dédiés aux territoires d'outre-mer, en particulier au regard de la priorité fixée dans la Stratégie nationale pour la transition écologique visant à prévenir et réduire les inégalités environnementales, sociales et territoriales liées au changement climatique. Il est souligné qu'à ce titre, « *une vigilance particulière s'applique aux Outre-Mer vis-à-vis desquels une solidarité nationale paraît nécessaire en plus des actions pouvant être conduites avec les moyens disponibles localement.* » (p.74). La révision du plan national d'adaptation au changement climatique ayant cours au moment de rédiger ces lignes²⁰⁸, il convient désormais d'étudier plus avant les processus ayant permis jusqu'ici d'inscrire et de traduire l'adaptation en zones côtières dans les différents documents cadres nationaux.

ii. Le système assurantiel français des catastrophes naturelles face au changement climatique

Bien que peu observé lors de ce travail de thèse (par choix mais également du fait des contraintes d'accès à ce type de données), le système d'assurance et d'indemnisation des risques et des catastrophes naturelles constitue une dimension non négligeable de l'action publique et privée que la problématique du changement climatique fait - et pourrait faire davantage - évoluer. Lors d'un colloque international organisé à Biarritz en 2016 à l'initiative de l'association *European Union for Coastal Conservation (EUCC)*, une session spécifique « *responsabilités et assurances* » faisait intervenir différents représentants nationaux du monde de l'assurance. Compte tenu de l'importance que pourrait prendre ce secteur d'activités dans l'évolution des responsabilités publiques et privées en matière de gestion et la prévention des risques littoraux, plusieurs constats et éléments d'éclairage collectés durant cette séance d'observation méritent ici quelques développements au regard du fonctionnement

²⁰⁸ Les grandes orientations données à ce stade sont résumées comme suit : « *Après la réussite de la COP21, il convient de définir la politique d'adaptation de la France en conformité avec l'Accord de Paris. L'objectif est ainsi de viser une adaptation effective dès le milieu du XXIe siècle à un climat régional en France métropolitaine et dans les outre-mer cohérent avec une hausse de température de +1,5 à 2 °C au niveau mondial par rapport au XIXe siècle. Une démarche de concertation est en cours pour parvenir à une vision partagée du rôle de chacun pour l'adaptation au changement climatique. Il sera tenu compte des spécificités des outre-mer et des thématiques prioritaires mises en avant par le rapport du CGEDD : la ressource en eau, les zones littorales et les villes. [...] L'adoption formelle du plan pourrait être accompagnée d'un appel à initiatives pour identifier et expérimenter des actions locales d'adaptation au changement climatique à l'initiative de collectivités territoriales.* » (Site internet de l'ONERC, consulté le 10 juillet 2017).

et des règles en matière d'assurance et d'indemnisation. Dans les paragraphes ci-dessous, deux aspects sont plus spécifiquement commentés : d'une part, le rôle que peut jouer le monde de l'assurance dans l'anticipation et la « mise en risque » des effets du changement climatique ainsi que dans la propagation-circulation du récit de l'adaptation ; d'autre part, les dispositifs de transferts de risques et de financiarisation de l'assurance qui se font jour et qui pourraient reconfigurer le système assurantiel français à l'avenir.

Le régime d'assurance et d'indemnisation des catastrophes naturelles en France - dit régime « CatNat » - repose sur un principe de solidarité et de péréquation au niveau national²⁰⁹ : chaque contrat d'assurance contre les dommages aux biens comporte une surprime « catastrophe naturelle » uniforme (et déterminée légalement) quelle que soit la situation des biens assurés. Un prélèvement sur ces surprimes abonde en totalité le financement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier²¹⁰. Le dispositif d'assurance (et de réassurance) est déclenché lors de la reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles par arrêt ministériel, après avis d'une commission interministérielle. La Caisse Centrale de Réassurance (CCR), société anonyme détenue à 100 % par l'Etat, est le principal organisme de réassurance auprès des assureurs ; elle dispose d'une garantie de l'Etat d'assurer « en dernier recours » les événements majeurs.

La pérennité de ce système commence toutefois à être interrogée par divers acteurs – au premier rang desquels les assureurs eux-mêmes – au regard de l'augmentation probable des dépenses d'assurance et aux capacités de plus en plus faibles de l'Etat de pouvoir assurer et indemniser « en dernier recours » les victimes de catastrophes naturelles²¹¹. Les submersions marines et plus récemment l'érosion marine font ainsi l'objet d'une attention toute particulière par le monde de l'assurance du fait des perspectives d'élévation du niveau de la mer et des effets attendus sur les côtes françaises. Les rencontres et les échanges entre décideurs nationaux (notamment Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Ecologie, parlementaires...) et acteurs de l'assurance se font plus réguliers ces dernières années, afin de mieux connaître leur positionnement et leurs stratégies à venir dans le régime d'assurance et d'indemnisation²¹². L'anticipation des coûts liés aux catastrophes naturelles dues au changement climatique et la recherche de nouveaux mécanismes de financement sont deux dimensions structurantes des évolutions en cours.

²⁰⁹ Le principe de solidarité nationale étant énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui constitue le fondement du régime d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles en France.

²¹⁰ Ainsi, les débats observés dans le travail de thèse quant à l'éligibilité du Fonds Barnier pour les biens menacés par l'érosion marine sur les côtes sableuses - alors que cette éligibilité est reconnue pour les mouvements de terrain sur les côtes rocheuses - s'inscrivent-ils dans la dynamique du système assurantiel.

²¹¹ Pour l'année 2014, le montant des indemnités versées par les assurances au titre des catastrophes naturelles s'élevait à environ 2,2 milliards d'euros. Un rapport édité en 2015 par l'Association française de l'assurance a par ailleurs estimé à environ 90 milliards d'euros le montant des dommages remboursés dus à des aléas climatiques en France (sécheresses, inondations, submersions marines et tempêtes) à l'horizon 2040, dont 13 milliards résultant des effets du changement climatique (Association Française de l'Assurance, 2015).

²¹² Il s'agit également d'une recommandation du Conseil Economique, Social et Environnemental dans son avis sur la justice climatique en France rendu en 2016 (Jouzel et Michelot, 2016).

Contrairement à l'idée que les marchés sont réglés et fonctionnent uniquement sur le (très) court terme, le marché de l'assurance travaille depuis de nombreuses années à anticiper l'occurrence et l'ampleur des catastrophes naturelles pour ajuster le coût des primes d'assurance et les règles d'indemnisation associées. Dans cette entreprise, le rôle de la science est important et s'observe par l'intermédiaire d'agences ou d'équipes de recherche qui modélisent les coûts des dommages et les indemnités d'assurance correspondantes, mais cherchent aussi à établir des projections sur l'évolution de ces paramètres. Au sein de la Caisse Centrale de Réassurance, une équipe pluridisciplinaire « *composée d'ingénieurs, d'actuaire, d'hydrologues, de sismologues, de géographes et même d'historiens [...] travaille à la modélisation des risques. [...] En 2015, les travaux ont porté sur la modélisation probabiliste des submersions marines [...]* » (rapport d'activité 2015 de la Caisse Centrale de Réassurance). Collecter des données (avec des bases de données pouvant remonter jusqu'au 17^{ème} siècle), comprendre, calculer et modéliser les pertes et dommages infligés par des tempêtes ou des événements météo-marins importants sur l'ensemble des côtes françaises, y compris les outre-mer (pour un exemple sur les ouragans et submersions aux Antilles françaises, voir Desarthe, 2015), comptent ainsi parmi les efforts déployés par ces organismes pour, selon la signature de la CCR, « *plus que prévoir, anticiper* »²¹³.

Un exemple d'anticipation et d'estimation des pertes et dommages économiques par le marché de l'assurance, présenté lors du colloque EUCC 2016, était un indice de vulnérabilité (le *Lloyd's City Risk Index 2015-2025*) visant à évaluer les pertes mais aussi à estimer la capacité de « résilience économique » (entendue comme la capacité et le délai à retrouver son Produit Intérieur Brut) de 300 grandes villes du monde vis-à-vis de 18 menaces naturelles et anthropiques²¹⁴. Ce travail, mené en partenariat avec l'Université de Cambridge, a mobilisé de grandes bases de données dans l'objectif affiché d'alerter ces villes sur les dommages éventuels et sur la nécessité d'assurer des biens, des services ou des grandes infrastructures. Lors des débats, et suite à une présentation bien préparée quant au discours d'alerte et de prévention que véhiculerait ce type d'étude, l'intervenant laissait échapper : « *Il y a 132 milliards de dollars de catastrophes non assurées dans le monde, donc c'est un énorme potentiel pour le marché de l'assurance.* »²¹⁵. Le discours sur la nécessaire adaptation et la résilience des villes côtières est donc aussi propagé par les acteurs du marché de l'assurance, à des fins capitalistiques, ce que nous proposons ci-après d'illustrer à travers le mécanisme des « obligations catastrophe ».

²¹³ La convention passée entre l'Etat et la CCR rappelle notamment « *le rôle confié par l'Etat à CCR en matière de bonne connaissance et de gestion de risques, au titre duquel de nouvelles missions pourront lui être confiées à l'avenir, et le fait que l'offre de marché ne peut pas toujours permettre d'indemniser les victimes d'évènements exceptionnels ou catastrophiques dans les conditions de solidarité nationale recherchées par l'Etat.* » (Résumé de la convention relative aux missions confiées par l'Etat à la CCR).

²¹⁴ Dont les actes terroristes ; sur les liens établis de manière croissante, en particulier aux Etats-Unis, entre catastrophes naturelles et menaces d'origine humaine autour des concepts de sécurité et de résilience, voir Berdoulay et Soubeyran (2015).

²¹⁵ Directeur Général de *Lloyd's France SAS*, conférence internationale EUCC « Littoral 2016: anticipation and adaptation to climate change », octobre 2016.

Depuis quelques années, la diversification des fonds permettant aux assureurs et réassureurs de se prémunir de l'augmentation des pertes liées aux catastrophes naturelles s'observe via des mécanismes de financiarisation de l'assurance, c'est-à-dire par la mobilisation de capitaux financiers dont les intérêts servent à indemniser soit les prêteurs soit les acheteurs selon des critères propres à chaque contrat d'assurance ou de réassurance. Dans un article récent, R. Keucheyan expose les rouages et quelques effets des mécanismes de financiarisation au niveau mondial de l'assurance des risques climatiques ou d'autres types de risques globaux. Il montre par exemple que la mise en place « d'obligations catastrophe » ou « *cat bonds* » (titres permettant aux acteurs de l'assurance de se prémunir de la hausse des dommages et donc des coûts de l'assurance) est préconisée non seulement par les assureurs et les réassureurs, mais aussi par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en tant que mesure d'adaptation : « *Dans la deuxième partie de son rapport rendu public en 2013-2014, [...], le GIEC propose la mise en place de cat bonds comme mesure d'adaptation au changement climatique. Le principal rédacteur de cette partie du rapport est un chercheur du département R&D de Munich Re, le plus gros réassureur au monde, et l'un des principaux intervenants sur le marché des obligations catastrophe.* » (Keucheyan, 2017)²¹⁶.

Ce mécanisme d'obligations catastrophe, comme celui des « obligations vertes », se retrouve également dans un récent rapport commandité par le Lloyd's à des équipes scientifiques pour étudier les différents mécanismes d'investissement dans les infrastructures naturelles visant la prévention des risques d'inondation et de submersion côtière (Colgan *et al.* 2017). Ce rapport, faisant état d'un nouveau type d'obligations dénommé « *obligations résilience* », s'appuie sur différents travaux du GIEC ou des engagements internationaux pour progressivement légitimer ces mesures, inscrites pour partie par des chercheurs-entrepreneurs et permettant une appropriation stratégique du récit de l'adaptation au changement climatique.

Ce mécanisme d'obligations repose sur un aspect très peu analysé en tant que tel : le transfert de risques, consistant à reporter les conséquences d'un risque à un tiers, qui bénéficie des avantages de cette « prise de risque » tout en assumant les effets négatifs (au travers d'un contrat ou d'une obligation par exemple). Ce mécanisme est en effet l'une des stratégies possibles de gestion des risques, qui présente trois dimensions problématiques importantes : tout d'abord, elle fait reposer le système de gestion et d'indemnisation des catastrophes naturelles sur la dynamique des marchés financiers, alors que ces derniers présentent aussi des risques et des potentialités de « crise » pouvant ainsi compromettre l'indemnisation des victimes à hauteur de leurs pertes et dommages. Ensuite, elle favorise le maintien voire l'accroissement de certaines situations de vulnérabilité en reproduisant des mécanismes de prise de risque si elle ne s'accompagne pas d'autres mesures liées à la prévention ou à la réduction du risque²¹⁷. Cette stratégie, préconisée en matière d'adaptation au changement

²¹⁶ Ce qui fait dire à l'auteur que : « *L'étanchéité des rapports du GIEC par rapport aux solutions néolibérales au changement climatique laisse parfois à désirer...* » (Keucheyan, 2017).

²¹⁷ Le rapport du Lloyd's de 2017 cité ci-dessus anticipe cet état de fait et se prononce effectivement en faveur d'un renforcement des investissements pour la prévention et la diminution des inondations. De même, il s'agit

climatique et relevant davantage d'une « mise en marché » que d'une mise en politique, renforcerait donc un type particulier d'adaptation-ajustement (Bassett et Fogelman, 2013) : des ajustements aux risques climatiques par la financiarisation des marchés de l'assurance. Enfin, cette stratégie de recours aux marchés financiers servira vraisemblablement certains intérêts et certains groupes sociaux au détriment d'autres.

Ce « couplage » de l'assurance des risques climatiques avec les marchés financiers paraît difficile à envisager pour le cas français, au regard des principes sur lesquels le système assurantiel a été bâti, sous l'égide de l'Etat-Providence (Ewald, 1986), producteur de droits, de devoirs et garant de la solidarité nationale. Il est plus probable en effet que le système français évolue davantage vers un système différentiel inspiré du modèle anglo-saxon, mais dans une version moins libérale, avec des plafonds d'indemnisation ou des franchises d'assurance modulées selon le niveau d'exposition et/ou de prévention face aux phénomènes éligibles au régime CatNat²¹⁸. Le CGEDD, dans son rapport d'évaluation du Plan national d'adaptation au changement climatique en 2015, mentionnait à ce titre : « *Ce système serait particulièrement nécessaire là où la côte menace de reculer jusqu'aux maisons et le signal doit être envoyé au marché de l'immobilier que ces terrains d'une valeur souvent importante ne pourront plus être soutenus en cas d'assauts violents de la mer, ni indemnisés par la collectivité au titre des catastrophes naturelles.* » (CGEDD, 2015, p.83).

Pourtant, des initiatives récentes méritent de prêter attention aux avancées de ce modèle assurantiel. L'émission de nouvelles « obligations vertes souveraines » en janvier 2017 par les ministères de l'Environnement et de l'Economie, par l'intermédiaire de l'Agence France Trésor, en est l'illustration la plus concrète. Ces obligations doivent permettre « *le financement responsable et innovant des politiques climatiques et environnementales de la France* ». Parmi les quatre objectifs et domaines d'action couverts par ces obligations figure l'adaptation au changement climatique. Le même rapport du CGEDD recommande d'étudier plus en détails ces mécanismes, du fait des besoins de financement importants pour l'adaptation au changement climatique :

« *Les green bonds ont l'avantage d'être mieux souscrits que les obligations classiques, d'offrir plus de sécurité au marché et de véhiculer un niveau plus élevé d'informations sur les projets, ce qui est particulièrement intéressant pour guider les investisseurs vers les meilleurs projets d'adaptation. Les outils de couverture de risque financier seront importants également, puisque ces projets évoluent en environnement incertain et ont un temps de retour potentiellement long. Mais leur développement reste à faire.* » (CGEDD, 2015).

d'une recommandation forte de nombreux acteurs, à l'image du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) dans son avis sur la justice climatique (Jouzel et Michelot, 2016).

²¹⁸ Un rapport du Sénat de 2012 allait dans ce sens pour la première fois, en ne proposant de moduler que les primes d'assurance des collectivités et des entreprises d'une certaine taille. Cette proposition de réforme n'a pas été suivie d'effet jusqu'à présent. SENAT (n°491), *Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, <http://www.senat.fr/leg/pjl11-491.html>.

Si ce mécanisme « d'obligation verte » n'est pas assimilable en tant que tel aux obligations catastrophes décrites ci-dessus, il converge cependant pour faire apparaître un processus croissant de financiarisation, par la dette publique, de l'action publique environnementale et climatique.

3. Inciter, intéresser, contraindre les collectivités à l'adaptation au changement climatique

L'aménagement et la gestion des littoraux dans le contexte du changement climatique renforcent les tensions continues entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la faveur d'un approfondissement de la décentralisation et de mouvements de recentralisation. Les actions gouvernementales, telles que le PNACC, les schémas (SRCAE) et plans (PCAET) de territorialisation des politiques climatiques, présentent un bilan en demi-teinte en termes d'appropriation territoriale de la problématique de l'adaptation au changement climatique (CGEDD, 2013). D'autres instruments, plus incitatifs, sont portés parallèlement par des établissements publics comme l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie). Cette institutionnalisation croissante suscite cependant les inquiétudes des représentants des collectivités littorales.

« Du global, avec les engagements de la COP 21, au local, des actions sont possibles pour toutes les collectivités qui disposent de leviers importants liés à leurs compétences en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transport, d'eau potable, d'assainissement, de gouvernance (GEMAPI), de biodiversité et de sensibilisation... Les lois MAPTAM et NOTRe modifient l'organisation actuelle des collectivités et syndicats. L'émergence des intercommunalités permet de répondre à une échelle plus adaptée aux risques d'inondation et autres enjeux du changement climatique. Néanmoins, ces dispositions paraissent d'une grande complexité pour les élus locaux, alors même qu'une anticipation est nécessaire afin d'éviter des ruptures dans les actions. Les périmètres d'intervention et de gouvernance vont être bouleversés et il conviendra de veiller à ce que cela soit l'occasion d'élargir les actions en faveur de l'eau et du littoral... » (Motion finale et contribution de l'ANEL à la COP 21, Saint-Tropez, 30 octobre 2015).

i. Schémas (SRCAE) et plans (PCAET) de territorialisation des politiques climatiques

Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) pour les collectivités de plus de 50 000 habitants constituent les instruments de territorialisation des politiques climatiques issus des lois de programmation du Grenelle de l'environnement en 2009 et 2010. L'observation du contenu et du mode d'élaboration des SRCAE et des PCET en Aquitaine et en Martinique permet de souligner le rôle du cadrage temporel dans la problématisation et l'appropriation de l'adaptation. En effet, les SRCAE devaient être élaborés sous un an à compter de la loi instaurant leur caractère obligatoire en 2010. Bien que l'adaptation nécessite une approche propre aux contextes territoriaux (Richard, 2014 ; Young *et al.*, 2006), le diagnostic et les enjeux d'adaptation

identifiés dans le SRCAE en Aquitaine s'avèrent relativement désincarnés en dépit des échanges et des travaux alors existants sur le littoral aquitain. Le Plan Climat Air Energie de la Gironde s'appuie quant à lui sur les initiatives régionales (GIP Littoral Aquitain, Conseil Maritime de Façade, etc.) qui structurent l'action publique littorale en Aquitaine²¹⁹.

Cette généralité du volet adaptation se retrouve également dans le SRCAE Martinique, malgré une étude dédiée aux vulnérabilités territoriales de l'île incluant de premières projections climatiques à l'échelle régionale (CLIMPACT, 2012)²²⁰. Alors que les services de l'État reconnaissent une « *absence de vision* » et une posture consensuelle pour la démarche SRCAE, la Région avait *a contrario* un « *cap* » préalable sur les questions énergétiques (entretien - chargé de mission DEAL Martinique). Le caractère insulaire donne une acuité à ces questions et à celle de l'autonomie énergétique en particulier (Bertrand et Richard, 2010). Les capacités politiques à produire une vision du territoire régional se sont plutôt concentrées sur la dimension énergétique²²¹, l'instrument SRCAE ayant ouvert une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon, 1984). Cette situation a conduit à prioriser largement le sujet de l'atténuation, aboutissant à la création d'une Agence martiniquaise de l'énergie²²².

Les délais et le rythme d'élaboration de cette première génération de schémas régionaux ont ainsi limité les capacités de problématisation, de mobilisation et d'intéressement sur la question de l'adaptation à l'échelle régionale. Cela tient en partie à la dimension transversale de l'adaptation au changement climatique, convoquant une diversité d'acteurs et de savoirs, et au temps nécessaire à l'identification et à la hiérarchisation des vulnérabilités territoriales liées au changement climatique²²³.

Ayant analysé la mise en place des SRCAE et leur portée dans la transformation du gouvernement de l'énergie en France, F-M. Poupeau montre le fort cadrage opéré par l'Etat (sur les registres législatifs et réglementaires, procéduraux et politiques) pour que l'élaboration des schémas puissent respecter les engagements internationaux et européens de la France, tout en s'assurant que le système énergétique français, caractérisé par des tensions continues entre l'Etat et les Régions, ne soit remis en cause par cet exercice de

²¹⁹ <http://observatoire.pcet-ademe.fr/data/pcet33.pdf>.

²²⁰ Dans le sillage d'un colloque organisé en 2006 avec l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (« Changement climatique : la Caraïbe en danger ! », Fort-de-France, 11-13 décembre 2006), le Conseil Général avait mené un premier travail d'identification des vulnérabilités dans le cadre de son plan climat, travail qui a été repris dans le SRCAE Martinique.

²²¹ La région Martinique, tout comme La Guadeloupe, disposait alors d'une habilitation afin de fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

²²² <http://energie.mq/>.

²²³ L'étude du Plan Climat de Toulouse Métropole proposée par E. Richard et G. Molina permet d'appréhender quelques facteurs à l'origine de cette standardisation des plans et schémas sur le volet adaptation au changement climatique (Richard et Molina, 2014).

territorialisation des politiques énergétiques (Poupeau, 2013a)²²⁴. Il indique que « *l'association (recherchée) des acteurs locaux est conçue en termes d'activation, de relais et de déclinaison d'une stratégie nationale, au service d'un Etat central qui n'a pas renoncé à son leadership.* » (p.469). Pour le cas plus spécifique de l'adaptation, ces schémas peuvent également s'apparenter à des « *dispositifs de mobilisation et d'intéressement* » (Bérard, 2011), faisant de la territorialisation un mode de gouvernement des territoires locaux et régionaux. Cependant, la faible attention portée sur le volet adaptation en limite drastiquement la portée, d'autant plus que ces schémas régionaux relevaient jusqu'à présent d'un « *statut ambigu situé à mi-chemin entre planification et prospective* » (Poupeau, 2013, p.452). Ce statut a depuis évolué avec la mise en place en cours des Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), englobant l'ensemble des anciens schémas régionaux dans un même document dont la portée prescriptive pour les autres documents de planification et d'aménagement a été rétablie. Ce caractère prescriptif laisse ainsi présager de nouveaux rapports de force entre l'Etat et les collectivités territoriales autour des orientations d'aménagement des espaces littoraux en particulier.

ii. Circulation croisée et « bonnes pratiques » : montrer l'exemple pour mettre en politique

Cette section vise à montrer que l'adaptation au changement climatique est mise en politique selon un mode qui, s'il n'est pas spécifique à ce problème public, traduit la façon dont sont traités les enjeux environnementaux et climatiques ces dernières années. Ce mode de gouvernement valorise les actions et les initiatives locales et territoriales sans être pour autant synonyme d'institutionnalisation de l'action collective. Il correspond à une logique performative, où la sélection et la valorisation des « bons projets » et des « bonnes pratiques » en matière d'adaptation au changement climatique, de gestion des risques ou des écosystèmes côtiers constituent des facteurs de légitimation et de structuration de l'action publique. Sans chercher à les situer exactement sur un même plan, deux types de valorisation et de distinction peuvent être mentionnés. Le premier est relatif à « l'agenda des solutions » pour le climat ; le second s'apparente à une « *régulation concurrentielle de la coopération territoriale* » (Epstein, 2015), à travers l'octroi de labels et autres trophées suite à des appels à projets et à des concours.

²²⁴ « Aux yeux de la DGEC [Direction Générale de l'Energie et du Climat], le principe de territorialisation associé au Grenelle de l'Environnement s'apparente plus à une mobilisation cadrée des conseils régionaux qu'à une coproduction leur laissant d'importantes marges de manœuvre. » (Ibid., p.455).

L'agenda des solutions : construction d'une politique basée sur les actions des territoires ?

La majeure partie de la production écrite en amont de la COP 21 (guides de bonnes pratiques, rapports d'informations parlementaires, notes à l'attention des décideurs politiques...) a consisté à rendre visibles et à mettre en valeur des initiatives et des innovations locales ou régionales. Ce mode opératoire correspondait à l'établissement de « l'agenda des solutions », impulsé par le secrétaire général des Nations Unies ainsi que par la France en 2014. L'objectif était alors d'accélérer les actions en faveur de la lutte contre le changement climatique à partir de la valorisation d'initiatives collectées partout dans le monde. En France, les rapports parlementaires ont par exemple été des vecteurs de ce *modus operandi*. Un rapport du Sénat sur la situation des Outre-mer confrontés aux dérèglements climatiques indiquait ainsi :

« Le groupe de travail [a] souhaité faire de ce constat une démonstration pragmatique s'appuyant sur de nombreux exemples. [...] Le souhait des rapporteurs a été de mettre en valeur un ensemble de réalisations vertueuses et parfois tout à fait innovantes autour de six thématiques majeures pour les outre-mer face au défi climatique. » (Bignon et Cornano, 2015, pp.77-78). *« À travers ces exemples, nous avons voulu coller à la dynamique de négociation de la COP 21, dont la crédibilité repose sur l'Agenda des solutions locales. Les accords internationaux issus de la conférence resteront lettre morte sans les efforts quotidiens des élus, des organisations non gouvernementales (ONG), des entreprises et des citoyens pour la mise en œuvre des objectifs qui seront définis à cette occasion. »* (Ibid., pp.83-84).

Le Ministère des Outre-Mer a également établi un document intitulé « *Outre-mer et les changements climatiques : vers un agenda des solutions* »²²⁵ répertoriant un certain nombre d'initiatives et d'innovations dans l'ensemble des territoires ultramarins. Montrer l'exemple et faire « *essaïmer les initiatives* », tels sont bien les mécanismes subsumés par le modèle de la « *circulation croisée* » (Béal *et al.*, 2015), par lequel l'Etat, prenant ici appui sur les dynamiques du régime climatique international, participe de la diffusion et de la circulation d'initiatives, de projets et de « *bonnes pratiques* » jugées pertinentes et/ou efficaces pour faire face aux changements climatiques et environnementaux. Si ce mouvement est sous-tendu par une démarche générale ascendante (*bottom-up*), deux dimensions peuvent être soulignées pour identifier par la suite, avec le cas des zones côtières, les potentiels et limites possibles de ce mode de gouvernement.

D'une part, ce processus de mise en politique peut être rapproché d'un ensemble d'approches rassemblées sous l'appellation de « *construction d'une politique basée sur la preuve* » (*evidence-based policy making*). Ce type d'approches, issue du domaine de la médecine, vise à évaluer les résultats de différentes mesures et à fonder ou réviser des politiques publiques à partir de celles jugées les plus probantes et ayant permis l'administration de la preuve. Or la manière dont sont conduites ces évaluations et la sélection des résultats ou des « *bonnes*

²²⁵ <http://www.outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/adaptation.pdf>.

pratiques » peuvent sensiblement varier selon le dispositif et les intérêts en jeu. C'est ainsi que des associations ont critiqué « l'agenda des solutions » mis en œuvre par le gouvernement français, indiquant qu'il comportait un certain nombre de « fausses solutions »²²⁶.

D'autre part, ce type de mise en politique participe aussi d'une logique d'*accountability* pour le gouvernement français, permettant de rendre compte des efforts des acteurs non étatiques et de l'Etat vis-à-vis des engagements internationaux (ici en préparation de la COP 21). Mais cette mise en visibilité et en rapport d'exemples et d'initiatives peut conduire à éviter certains débats politiques ou à marginaliser les enjeux sociaux afférents²²⁷ : le rapport du Sénat cité ci-dessus n'ouvre par exemple aucune recommandation ou orientation politique et affirme que « dans tous les bassins océaniques les territoires français sont fer de lance de la réflexion et de la promotion d'un nouveau modèle de développement » (p.9). Une sénatrice de Polynésie française indiquait d'ailleurs : « C'est bien beau d'aller constater les efforts des collectivités ultramarines mais nous restons confrontés à un problème de moyens. » (Séance de discussion sur le rapport au Sénat, 2015). De « premières victimes » des changements climatiques²²⁸, les collectivités ultramarines sont ainsi érigées en « vitrines pionnières » de l'adaptation au changement climatique, sans que ne soit réellement discutée et débattue l'expérience que font ces territoires des changements environnementaux.

Labels, palmes et trophées pour l'adaptation au changement climatique et la préservation de la biodiversité marine

L'enrôlement et la mobilisation des collectivités territoriales passent ici par des dispositifs incitatifs mis en place par le Ministère de l'Ecologie ou ses établissements publics, en particulier l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Dans ce type de gouvernement des conduites, des labels et trophées récompensent des collectivités exemplaires dans un domaine défini et auxquelles l'Etat apporte une visibilité publique et médiatique. Ce « *gouvernement par les labels* » (Bergeron *et al.*, 2014) produit des effets qui méritent de s'y attarder quelque peu.

En 2014, l'ADEME a lancé la première édition des « *Trophées Adaptation au changement climatique et Territoires* », la 2^{ème} édition ayant eu cours en 2016. Ces trophées visent à valoriser et à récompenser les collectivités et « territoires de projet » ayant mis en place des

²²⁶ Voir par exemple la note du CCFD-Terre solidaire critiquant la « mise à l'agenda » de solutions émanant d'organisations comme le groupe TOTAL et d'autres entreprises exploitant des énergies fossiles : <http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/note-lpaa.pdf>.

²²⁷ "[...] appeals to evidence can shift political debates to particular questions or marginalise policy-relevant social concerns" (Parkhurst, 2017).

²²⁸ « Les outre-mer, premières victimes du changement climatique », Le Monde, 26 octobre 2014, http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/10/26/les-outre-mer-premier-victimes-du-changement-climatique_4512561_3244.html. Pour un regard critique sur la place des outre-mer comme « victimes oubliées du changement climatique » dans les négociations et traités européens et internationaux, voir Petit (2009).

actions d'adaptation au changement climatique jugées exemplaires et reproductibles sur d'autres territoires²²⁹. Les collectivités lauréates se voient remettre des diplômes et l'ADEME propose d'apporter une visibilité publique et médiatique à leurs actions (dans des colloques et séminaires, sur son site internet, etc.). L'objectif est moins de susciter de nouvelles actions que de donner à voir aux autres collectivités des actions jugées emblématiques, c'est-à-dire de donner l'exemple de collectivités responsables²³⁰. Un chargé de mission à l'ADEME Martinique s'en fait l'écho lors d'un entretien : « [...] on essaye de trouver des innovations, de trouver des projets exemplaires et quand ça devient la norme, c'est fini c'est la DEAL [Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement] qui s'en occupe. ».

L'ADEME et la Région Guadeloupe proposent depuis 2015 un appel à projets pour favoriser des stratégies d'adaptation au changement climatique, et animent à ce titre un réseau d'échange : « Ce réseau consiste à réunir périodiquement les collectivités lauréates et les bureaux d'études missionnés par ces collectivités autour de la question de l'adaptation aux changements climatiques, afin de partager les bonnes pratiques, d'en faciliter le déploiement, et de constituer une culture commune régionale. » (Appel à projets Région-ADEME, 2015)²³¹. De même, un appel à candidatures de l'ADEME pour des PCET exemplaires avait été lancé dans la Région Centre : « Cet appel à candidature visait à accompagner et mettre en visibilité les démarches de plan climat les plus ambitieuses, notamment dans leur volet territorial » (ADEME, 2015). Ce type de démarche est enfin encouragée par le CGEDD pour le futur Plan national d'adaptation au changement climatique : « La mission recommande au MEDDE [...] de lancer des appels à projets labellisés « adaptation au changement climatique » financés sur des moyens du ministère existants ou sur les fonds des agences (ADEME, agences de l'eau...) [...] » (CGEDD, 2015).

S'agissant de la protection de la biodiversité marine en Outre-mer, l'Initiative Française pour les Récifs Coralliens (IFRECOR) organise depuis 2011, avec l'UICN, la « palme IFRECOR », sur la base d'un concours destiné aux élus des collectivités d'Outre-mer.

²²⁹ L'appel à candidatures indique les critères d'appréciation et de sélection suivants : « la qualité du dossier ; les résultats en termes d'adaptation au changement climatique de l'action ; l'exemplarité dans la mise en œuvre de l'action d'adaptation ; la reproductibilité de l'action d'adaptation à d'autres territoires », http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/tropheesadaptation2016_appelacandidatures.pdf.

²³⁰ « C'est de la mobilisation à l'échelle du territoire que tout part, souvent à partir d'idées simples. Il y a un certain nombre de réflexes qu'il faut arriver à faire passer. Si on souhaite voir changer les choses, alors chacun doit se sentir responsable à son niveau. » (Président de l'ADEME, 2^{ème} colloque national sur les Plans Climat Energie Territoriaux, 2012).

²³¹ Le cahier des charges de l'appel à projets donne des indications précises au « prestataire » pour bâtir une sorte de « plan-guide » à destination de la collectivité ; de même il propose que ce prestataire peut s'appuyer sur l'outil IMPACT CLIMAT mis en place par l'ADEME. La définition de stratégies d'adaptation au changement climatique constitue à ce titre un créneau dont se sont saisis très vite certains bureaux d'études et prestataires ; ce mouvement de technicisation et de professionnalisation n'est pas neutre, et tend le plus souvent à une certaine standardisation des orientations et mesures préconisées.

« Ce concours a pour objectif de récompenser et de valoriser les actions et politiques exemplaires mises en œuvre à l'initiative des élus d'outre-mer, pour la préservation et la gestion durable des écosystèmes coralliens (récifs coralliens, herbiers et mangroves). Il permet, par la médiatisation de l'évènement, de mettre en lumière les bonnes pratiques mises en œuvre par ces élus d'outre-mer pour inciter d'autres élus locaux à les répliquer sur leur territoire. » (<http://www.ifrecor.com/concours-ifrecor.html>)²³².

Les récompenses sont ici aussi davantage symboliques, avec la médiatisation de la remise d'un prix et d'un trophée en marge du Congrès annuel des maires. L'engouement des élus est très variable selon les territoires et les effets d'essaimage ne semblent pas mesurés ni évalués par les instigateurs du concours. On peut considérer que les gains symboliques apportés par la communication et la médiatisation de ce type d'évènement permettent de masquer le faible investissement politique (et financier) au niveau gouvernemental, de même que la difficile appropriation locale du programme comme cela a été montré au sujet de la gouvernance des comités locaux de l'IFRECOR²³³.

Dans ce « gouvernement par les labels », les collectivités sont conçues principalement comme des « leviers » de l'action publique en faveur de l'adaptation : il s'agit à la fois de susciter une compétition des villes et des territoires (chacun cherchant à se différencier des autres) et de favoriser l'essaimage (par l'exemplarité et l'imitation) des « bonnes pratiques » en matière d'adaptation au changement climatique²³⁴. Décerner un prix, un label, un trophée constitue ainsi un acte performatif par excellence : comme le soulignent Bergeron *et al.* (2014), « *montrer l'exemple, c'est se distinguer, se mettre en avant, mais c'est aussi montrer l'exemple pour que d'autres le suivent* ». Dans l'action publique littorale, le Conservatoire du littoral s'est d'ailleurs fixé cet objectif d'exemplarité, tel qu'exposé ci-dessous.

²³² La consultation de la page internet dédiée à ce concours sur le site de l'IFRECOR, confirme à tout le moins le faible investissement réservé à la démarche : consultée une première fois fin juillet 2017, le thème de la 6^{ème} édition était intitulé « Agir ensemble pour les coraux, herbiers et mangroves ». Une nouvelle consultation vers la mi-août faisait apparaître un nouvel intitulé « L'urgence d'agir : des actions novatrices en faveur des coraux, herbiers et mangroves », sans que ce ne soit changer les autres éléments de présentation du concours. De même, seules les 3 premières éditions donnent accès à un document de communication, l'édition 2014 étant indiquée « bientôt en ligne »...

²³³ <http://www.ifrecor.com/themes-interets-transversaux-ifrecor-p91-des-propositions-pour-plusieurs-collectivites.html>

²³⁴ Les soutiens (souvent symboliques) apportés à ces démarches exemplaires peuvent toutefois se concentrer sur un nombre relativement restreint de situations. Parmi les lauréats des trophées de l'adaptation de l'ADEME en 2016, figure par exemple la démarche mise en place par la commune de Vias et l'agglomération Hérault Méditerranée sur la reconstitution d'un cordon dunaire, démarche soutenue par ailleurs dans le cadre d'un appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux.

iii. Expérimenter et démontrer : le Conservatoire du littoral dans la diffusion de nouvelles façons de penser et d'agir sur le littoral

A travers ses actions de connaissance et de communication, ses ateliers et ses interventions, le Conservatoire du littoral joue depuis plus de vingt ans un rôle important dans la reconnaissance et la diffusion d'une vision dynamique du littoral et de pratiques de gestion souple du trait de côte. Ces changements de pratiques restent pour l'heure limités aux terrains dont il a acquis la propriété, mais ce rôle devrait s'accroître encore davantage dans les années et décennies à venir du fait de la participation majeure du Conservatoire à l'objectif du « tiers naturel » à horizon 2050. Nos cas d'étude, ciblés sur des zones de plus forte densité urbaine, n'ont donc pas conduit à une enquête spécifique sur le rôle et les actions du Conservatoire dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières. A partir d'observations menées durant la thèse, nous voudrions souligner une dimension spécifique de l'action du Conservatoire du littoral, à savoir l'expérimentation et l'essaimage de nouvelles pratiques de gestion du littoral tenant compte des changements physiques et écologiques à long terme.

Dès le début des années 2000, le Conservatoire a initié plusieurs réflexions pour étudier les conséquences possibles de l'élévation du niveau de la mer sur son patrimoine (acquis et à acquérir) et leurs implications sur sa stratégie d'intervention foncière. Une des premières démarches a consisté en une étude prospective réalisée par des géographes (dont deux membres du conseil scientifique du Conservatoire) afin d'identifier les principaux changements à horizon 2100, notamment en termes de pertes de territoire terrestre soit par érosion marine soit par submersion temporaire ou permanente (Clus-Auby, Paskoff et Verger, 2004)²³⁵. Cette étude a été présentée lors d'un atelier du Conservatoire en 2005, intitulé « *Chaud et froid sur le littoral* », puis actualisée en 2011, pour alimenter ensuite une étude prospective en fonction de trois scénarios d'évolution climatique et socio-économique des littoraux, représentés chacun par un idéal-type : « résister », « subir », « s'adapter ».

Ce travail prospectif a permis au Conservatoire de construire progressivement de nouveaux éléments de doctrine pour ses stratégies d'acquisition, tout en cherchant à dépasser les tensions entre registre patrimonial et celui du risque que font apparaître ces nouveaux défis pour l'établissement (Doze, 2015 ; Kalaora, 2010). Une révision de la stratégie d'intervention du Conservatoire s'est opérée en 2013 pour reconnaître plus fortement les enjeux associés à l'interface terre-mer et inscrire de nouveaux principes d'action en lien avec les autres démarches nationales, en particulier la Stratégie nationale de gestion du trait de côte. Ce sont en particulier les secteurs compris entre les sites dont le Conservatoire est propriétaire et la

²³⁵ « [...] dès sa création, le conseil scientifique a pointé l'évolution du trait de côte lié aux changements globaux, à une époque où le sujet était totalement confidentiel. Cette alerte a permis d'élaborer le discours aujourd'hui approuvé par le plus grand nombre et d'aboutir à la notion d'Interface Terre-Mer. » (Document interne sur les grandes lignes d'action du Conseil scientifique du Conservatoire du littoral, 2015). La composition du Conseil scientifique a fait l'objet d'un renouvellement notable de ses membres en 2015.

limite terrestre du DPM (sur lequel le Conservatoire peut intervenir depuis 2002) qui font l'objet d'une attention particulière et d'une visée d'intervention pour anticiper les mobilités du trait de côte.

Afin de contribuer pleinement à l'anticipation des conséquences du changement climatique sur les littoraux français, le Conservatoire vise également une logique d'exemplarité et de responsabilité vis-à-vis d'une gestion adaptée et évolutive de l'interface terre-mer : les projets LiCCo²³⁶ et Ad'Apto en constituent des exemples significatifs. Le premier est un projet Interreg mené de 2011 à 2014. Il a été coordonné par l'Agence de l'environnement en Angleterre (*UK Environment Agency*) et avait pour objectif principal, à partir de « sites atelier », le partage d'expériences et de savoir-faire, notamment en matière de communication et de sensibilisation aux risques côtiers et aux façons de s'y adapter (pour une analyse socio-anthropologique des actions menées sur le littoral normand dans le cadre de ce projet, voir la thèse de A. Diaw (2015)). Le second, Ad'Apto, est une démarche fondée sur dix sites pilotes en France (dont un en Guyane et un autre en Corse) qui « vise à montrer de façon concrète, par ces exemples locaux, qu'une anticipation raisonnée acceptant la mobilité de l'interface terre-mer sur des espaces naturels préservés est possible » (plaquette de présentation du projet, disponible en ligne sur le site du Conservatoire). Le travail sur chaque site pilote est envisagé selon quatre axes principaux : les connaissances hydro-sédimentaires et géomorphologiques, la biodiversité, le paysage et les perceptions du risque. En fonction de l'avancement des sites (certains ont une antériorité qui permet au Conservatoire et à ses partenaires de s'appuyer sur le plan de gestion), ce sont plutôt les partenariats dressés avec de nombreux organismes qui orientent les actions menées sur chaque site. Ce projet Ad'Apto est particulièrement illustratif des modes d'action privilégiés par le Conservatoire : l'expérimentation de nouveaux modes d'action et de nouveaux partenariats en fonction des conditions de son environnement (tant « naturel » qu'institutionnel).

« Protéger le littoral année après année, site par site, parfois parcelle par parcelle, appelle une vision de long terme qui doit régulièrement être adaptée au contexte très dynamique dans lequel les rivages évoluent : aspirations sociales évolutives, contexte du changement climatique, évolutions des activités économiques, évolution des stratégies des autres acteurs... » (<http://www.conservatoire-du-littoral.fr/97-strategie-d-intervention-2015-2050.htm>)

Le pragmatisme avec lequel le Conservatoire conduit sa stratégie d'acquisition se double ici d'une logique d'exemplarité pour favoriser l'imitation et la diffusion de nouvelles pratiques de gestion du trait de côte. Deux dimensions ressortent comme déterminantes et fondent aujourd'hui les interrogations des agents du Conservatoire du littoral. D'une part, cet expérimentalisme questionne les conditions dans lesquelles ces projets pilotes et démonstratifs peuvent provoquer des changements à plus large échelle : « Ces projets, expérimentaux et foisonnants, sont considérés comme des « incubateurs » pour concevoir et

²³⁶ <http://www.licco.eu/?lang=fr>.

tester des idées nouvelles, avec une volonté d'essayer au-delà des sites concernés – la question se pose cependant de la transition de « l'incubation » au régime de croisière stabilisé.» (Narcy, Michel et Bouteloup, 2008). D'autre part, le défi du changement climatique bouscule le positionnement même du Conservatoire qui, en tant qu'organisation-frontière, sera de plus en plus invité à intervenir sur des terrains dont l'élévation du niveau marin grève toute possibilité d'activité humaine à moyen ou long terme, ou sur des terrains qui demain seront libérés pour rétablir des zones d'interface (ou « zones tampons ») entre la mer et les activités déplacées plus à l'intérieur des terres. Sans s'écarter de sa mission principale de maîtrise foncière, l'enjeu est donc de savoir jusqu'à quel point le Conservatoire souhaitera ou sera contraint d'intervenir en tant que *risk manager* sur des espaces qu'il ne possède pas à l'heure actuelle.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Le principe d'intégration d'enjeux transversaux dans les politiques publiques (*mainstreaming*) est fortement appuyé à l'échelle internationale comme européenne afin de favoriser la transversalité et l'efficacité de leur prise en charge par les Etats membres. Les actions propres à l'Union européenne ont conduit à mettre en évidence une « gouvernance par expérimentation » de l'adaptation en zones côtières. Ce mode de gouvernance n'est pas spécifique à ce nouveau défi d'action publique et est relativement récent puisqu'initié par la Stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique de 2013. A l'échelle nationale, le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) procède d'une « mise en rapport » d'expertise, d'intérêts et d'énoncés pour mutualiser les moyens et favoriser la transversalité de l'enjeu au sein des administrations et des établissements publics nationaux. Les observations faites sur la prise en compte du changement climatique par le régime d'assurance et d'indemnisation des catastrophes naturelles ont permis de montrer deux éléments principaux : d'une part, les capacités d'expertise ou de mobilisation de l'expertise par les compagnies d'assurance et de réassurance dans l'anticipation d'une hausse des dommages et des coûts associés à l'aggravation des phénomènes d'érosion et de submersion marine. D'autre part, les évolutions à l'œuvre et/ou plausibles de ce régime assurantiel et indemnitaire face aux projections et aux modélisations réalisées par ce secteur : ces évolutions pourraient se traduire par une modulation des cotisations d'assurance selon le niveau d'exposition au risque ou l'effort de prévention consenti par les particuliers et les collectivités, et/ou par une financiarisation des mécanismes assurantiels par l'émission de contrats obligataires (« obligations catastrophes », « obligations vertes », « obligations résilience »...) visant à transférer tout ou partie de la prise de risque à occuper le littoral sur les marchés financiers.

L'étude des instruments de territorialisation de l'adaptation en zones côtières permet de montrer tout d'abord de confirmer le modèle de la « circulation croisée » selon lequel l'Etat se repositionne dans la conduite des politiques climatiques et environnementales en favorisant la circulation à la fois horizontale (entre villes et entre territoires) et verticale (entre l'Etat et les territoires) de modèles, de projets, de « bonnes pratiques » d'adaptation au changement climatique. Cela permet de souligner une première dimension de la gouvernance

performative, à savoir celle consistant à montrer et à récompenser les actions de certaines collectivités et de certains territoires afin que d'autres procèdent, par imitation et/ou compétition, aux mêmes types d'actions et de « bonnes pratiques ». Ce résultat rejoint des observations menées sur d'autres domaines d'action publique environnementale faisant l'objet d'une problématisation « sans adversaire » et de « discours sans opposants » (Juhem, 2001), comme le gaspillage alimentaire qui, sur fonds d'approche managériale et collaborative, relève d'un « *modèle de prise en charge technique et managériale, écartant les mesures les plus prescriptives et se refusant à la politisation de l'enjeu* » (Cloteau et Mourad, 2016). Le chapitre suivant analyse à ce titre une forme d'instrumentation observée dans la gestion et la prévention des risques littoraux : il va permettre de montrer que, au-delà du plan (PNACC et plans de prévention des risques) et du projet (*via* les appels à projets, les labels et trophées...), s'observe un (méta) instrument qui vise à articuler d'autres dimensions pour les dépasser et les performer : la « stratégie d'action publique ».

CHAPITRE 6. ENTRE PREVENTION, PRECAUTION ET PREPARATION : DES « STRATEGIES D’ACTION PUBLIQUE »

La perspective à long terme d’une élévation croissante du niveau des mers s’est particulièrement traduite par la mise en exergue de deux risques littoraux particuliers : la submersion marine ainsi que l’érosion et le recul du trait de côte. Ce chapitre vise alors un double objectif : d’une part, retracer les principaux développements de cette « mise en risque » (Borraz, 2008) des phénomènes côtiers, accentuée par le récit de l’adaptation au changement climatique, d’autre part, caractériser les formes contemporaines de gouvernance et de gouvernement des risques littoraux, afin d’étudier leurs effets dans le traitement de l’adaptation au changement climatique en zones côtières.

Pour ce faire, nous analysons dans un premier temps les points de controverses sur les liens entre changement climatique et accentuation des phénomènes d’érosion et de submersion marine, ainsi que les modalités selon lesquelles les incertitudes associées à l’évolution de ces phénomènes à long terme ont été travaillées, traduites et inscrites dans des dispositifs d’action publique. Les mesures prises à la suite de la tempête Xynthia pour la submersion, et la manière dont l’érosion marine a été « mise en risque », conduisent à observer plus avant l’évolution des principes de prévention, de précaution et de préparation aux risques dans les plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Ces derniers sont toujours l’objet de fortes contestations de la part d’élus locaux ; l’analyse des pratiques des services instructeurs permet de souligner le rôle de l’expertise dans ces négociations avec les collectivités.

Dans un second temps, nous mettons à l’épreuve l’hypothèse selon laquelle la multiplication récente de « stratégies » (nationales, régionales, locales) de gestion des risques littoraux symbolise une évolution dans l’instrumentation et les techniques de gouvernement mises en œuvre pour traiter des problèmes publics associés. Cette hypothèse a été posée en observant le foisonnement, dans la littérature scientifique²³⁷ comme dans les discours politiques et citoyens, du terme de « stratégie » et son association avec ceux d’anticipation, de long terme, d’incertitudes et d’adaptation... Depuis une dizaine d’années en effet, de nombreuses « stratégies nationales » ont été élaborées, la plupart du temps après consultation selon la gouvernance à 5 issue du Grenelle de l’Environnement²³⁸. Mais, au plan de la conception et

²³⁷ P.O. Garcia (2015) a relevé, en analysant les conceptualisations de l’adaptation au changement climatique dans les principales revues scientifiques associées (comme *Global Environmental Change*), des éléments de « cadrage stratégique » de l’adaptation chez certains auteurs influents à la fin des années 1990. Le chapitre II consacré aux « dimensions sociales du risque climatique » dans l’ouvrage de synthèse « *L’adaptation au changement climatique* » (Van Gameren *et al.*, 2014), défend par exemple l’idée que : « *Fondamentalement, les deux grandes voies d’action que sont l’atténuation et l’adaptation constituent des stratégies de gestion du risque.* » (p.23).

²³⁸ Peuvent être mentionnées, pour illustrer ce foisonnement dans le seul domaine de l’environnement et du développement durable : Stratégie nationale pour la biodiversité (2004 puis 2011), Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2015-2020), Stratégie nationale pour la création et la

de la mise en œuvre des politiques publiques, que signifie une telle « sémantique institutionnelle » (Abélès, 1999) ? Qu'est-ce qui caractérise une « stratégie » par rapport à un plan, à un programme, à un projet, à une loi ? Pour répondre à ces questions, nous analysons deux stratégies nationales (dans leur genèse, leurs modalités de construction) liées aux risques littoraux et à la problématique de l'adaptation en zones côtières : la Stratégie nationale pour la gestion intégrée du trait de côte (SNGITC, 2012) et la Stratégie nationale pour la gestion des risques d'inondation et de submersion marine (SNGRI, 2014). La mise en œuvre de la première (SNGITC) est analysée dans les chapitres suivants ; il s'agit, à ce stade, de caractériser l'infrastructure cognitive et organisationnelle de ces stratégies nationales. Nous souhaitons montrer que, de « l'action en plan » des années 1950 aux années 1970, puis de l'action « par projets » des années 1970 aux années 2000²³⁹, nous assistons à la généralisation d'un nouvel objet et instrument d'action publique en matière d'aménagement et de gestion des territoires, à savoir la « *stratégie d'action publique* ». Cette dernière ne remplace pas les instruments précédents, mais elle les complète, les articule entre eux et cherche à les performer (c'est-à-dire à modifier les pratiques par les théories et les représentations qu'elle charrie), tout en s'inscrivant dans le mouvement de rationalisation véhiculé par le « puzzle doctrinal » de la nouvelle gestion publique (ou *new public management*) (Bezes, 2012). Au-delà du constat lié à cette (nouvelle) gestion publique des risques (*new public risk management*) sur le littoral, il s'agit de mettre au jour les différences et les contradictions dans l'application de ces nouveaux préceptes entre les deux stratégies étudiées, mais aussi les critiques et formes de résistance qu'elles rencontrent.

1. Changement climatique, érosion et submersion marine : en quête de preuves et de certitudes

Cette section renoue avec la logique de *l'enquête* que déploient les acteurs pour établir des prises et des preuves tangibles, afin de formaliser des dispositifs d'action (Chateauraynaud, 2004), ici sur les effets du changement climatique vis-à-vis des phénomènes littoraux. L'attention est portée sur les relations science - politique qui se sont configurées cette dernière décennie vis-à-vis des liens de causalité, de probabilité ou de plausibilité entre phénomènes climatiques, océaniques, géomorphologiques et les risques pour les biens et les personnes.

Les travaux d'O. Borraz et de C. Gilbert, et plus largement du programme et du *GIS Crises et risques collectifs*, ont largement renseigné ces processus de définition, de publicisation, de mise sur agenda et de régulation de problèmes publics d'un type particulier, ceux qualifiés de « risques ». Sans revenir sur cet ensemble de travaux très fourni et désormais plutôt stabilisé

gestion des aires marines protégées (2012)... Ou encore, sur le milieu marin, la Stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds marins (2015).

²³⁹ Cette instrumentation de l'action publique par projets s'est particulièrement vue illustrée au sein des politiques urbaines ; sur ce point, voir Pinson (2004).

(Gilbert, 2017 ; 2013), il s'agit ici de démontrer de quelle manière le cadrage dominant de l'adaptation au changement climatique renouvèle ou s'appuie sur des opérations de « mise en risque », opérations qui présentent toutefois des différences, pour certaines, avec celles identifiées par Borraz (2008)²⁴⁰. S'y retrouvent notamment des opérations d'objectivation par la science et l'expertise, visant à réduire les incertitudes et à rendre calculable, donc gouvernable, les problèmes posés par les effets du changement climatique. Mais la problématisation du changement climatique comme un problème global et d'environnement (cf. chapitre 4) fait que ces opérations visent surtout à (re)localiser les effets attendus du changement climatique en fonction des singularités et des vulnérabilités propres à chaque territoire. Par exemple, une plaquette intitulée « *Témoins des changements climatiques* », produite en 2015 par le Réseau Action Climat France (RAC-France)²⁴¹, rendait compte de témoignages sur les changements environnementaux constatés par des professionnels de la montagne, des îles polynésiennes, de la santé ou de la biodiversité marine. L'attestation directe par les sens, en tant qu'une des « topiques de la preuve » (Chateauraynaud, 2004)²⁴², est ici mobilisée pour rendre compte et rendre tangibles des changements environnementaux en cours en fonction des milieux et des territoires concernés. Ces opérations participent ainsi essentiellement d'une « *descente en proximité* » ou « en singularité » des effets du changement climatique, à l'image des opérations de « descente d'échelles » réalisées pour les projections et scénarios climatiques.

i. Submersion marine : prévention renforcée, précaution mesurée et préparation

La submersion marine relève de différents phénomènes météo-marins (dépression atmosphérique, coefficients de marée, houles et coups de vent...) qui peuvent se combiner dans le temps et dans l'espace et engendrer l'inondation temporaire ou permanente d'une zone littorale (« franchissements par paquet de mer », destruction d'ouvrages de protection, etc.).

²⁴⁰ « Ce que l'on qualifiera de mise en risque s'apparente à une technologie par laquelle les représentants de l'Etat se donnent les moyens d'agir sur des problèmes qui n'entrent pas initialement dans des registres existants, en raison des nombreuses incertitudes qui les entourent. [...] Il s'agit par conséquent de rendre l'activité gouvernable. » (Borraz, 2008, pp.163-164).

²⁴¹ Association créée en 1996, elle est l'une des principales coalitions spécialisées sur le thème des changements climatiques et regroupe 16 associations nationales de défense de l'environnement, de solidarité internationale, d'usagers des transports et d'alternatives énergétiques. Représentant français du *Climate Action Network* qui comprend 900 associations membres dans le monde, le RAC-France allie expertise et militantisme afin d'assurer un suivi assidu de la mise en œuvre des engagements internationaux au niveau national et d'être force de proposition pour renforcer ou modifier des mesures visant le respect de ces engagements. La plupart des causes et des productions du réseau (rapports, notes et guides...) portent sur des mesures d'atténuation (efficacité énergétique et énergies renouvelables, transports, etc.).

²⁴² « Au cœur de ces processus [d'enquête], les protagonistes ont recours à différentes topiques de la preuve : l'attestation directe par les sens ; la preuve obtenue par recoupements d'indices ou de témoignages ; la corrélation statistique ; l'expérience reproductible en laboratoire ; et enfin la démonstration fondée sur des arguments jugés imparables. » (Chateauraynaud, 2004).

La tempête Xynthia, survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, constitue l'épisode le plus récent et le plus lourd en termes de décès et de dommages matériels en France ces dernières décennies, et reste à ce titre encore bien présente dans les esprits et dans la conscience collective. Depuis, divers travaux (d'historiens en particulier, mais aussi de géographes, d'économistes et de juristes) ont permis d'avoir une meilleure compréhension de l'enchevêtrement des décisions et des actions - intentionnelles ou non - ayant conduit à cette situation, la manière dont elle a été vécue et « gérée » par la suite, les questions encore ouvertes sur les responsabilités du drame²⁴³... (Anziani, 2010 ; Garnier et Surville, 2010 ; Chauveau *et al.*, 2011 ; Przulski et Hallegatte, 2012 ; Vinet *et al.*, 2012 ; Quenault, 2015 ; Laronde-Clérac, Mazeaud et Michelot, 2015).

Des récits et témoignages, beaucoup plus démonstratifs qu'une longue analyse aurait essayé de (re)formaliser en évitant ce qui constitue le sel de ces récits personnels, permettent par ailleurs de retracer le déroulement de la gestion de crise et post-crise, en particulier les conflits très durs entre services centraux et déconcentrés de l'Etat, élus locaux et associations de victimes ou de sinistrés. C'est le cas du récit que livre Patrick Moquay dans son habilitation à diriger des recherches (Moquay, 2015, pp.101-182), récit qui, écrit 5 ans après les événements, s'efforce d'y porter un regard à la fois engagé – en tant qu'ancien maire d'une commune concernée à l'époque des faits – et distancié – en tant que chercheur en science politique. Nous emprunterons donc quelques éléments des plus saillants pour notre propos, l'objectif de cette section étant limité à un aspect seulement du problème : celui de savoir dans quelle mesure l'épisode Xynthia a été constitué en « événement » et a créé une fenêtre d'opportunité politique pour asseoir ou renforcer la cause de l'adaptation en zone côtière. Il sera montré par la suite que, loin d'avoir recomposé les politiques des risques littoraux en France jusqu'à présent, la logique d'urgence dans laquelle a été traitée la gestion post-crise, couplée à des recommandations « déjà là » sur les projections d'élévation du niveau de la mer, ont toutefois participé d'un renforcement de l'application des principes de prévention et de précaution face aux risques de submersion marine.

Quelques jours après la tempête, soit durant la première quinzaine de mars 2010, le président de la République Nicolas Sarkozy fit deux discours après avoir survolé la commune de La Faute-sur-Mer, assurant que l'Etat devait réagir à la hauteur du drame national et faire en sorte qu'un tel événement ne puisse plus se reproduire. P. Moquay (2015) résume ici les principaux traits de ce style politique qui a compté pour beaucoup dans la suite des événements et notamment des conflits sociaux et politiques : « 1/ la force du drame, 2/ un volontarisme politique, 3/ une culture du résultat (ou plus exactement l'affichage d'une culture du résultat) et 4/ un rapport au temps bref, accéléré. Les quatre ingrédients débouchent sur l'exigence de mesures rapides, ce qui constituera la « commande » adressée

²⁴³ Bien que, comme le suggère P. Moquay (2015), il y aurait certainement encore matière pour une thèse dédiée à ces mécanismes décisionnels et ces responsabilités enchevêtrées, à resituer dans des trajectoires à la fois individuelles, collectives et territoriales, sans perdre de vue les configurations physiques et géomorphologiques des sites et des communes concernés.

aux services de l'État par l'exécutif » (p.122). De premières instructions de gestion post-crise étaient ainsi données quelques jours et semaines plus tard. Ces instructions incluaient notamment la détermination de zones d'extrême danger (appelés « zones noires » dans un premier temps puis « zones de solidarité ») où était prévu un rachat des biens (à l'amiable ou à défaut par expropriation) à démolir, le recensement des systèmes de protection et de leurs défaillances, pour préparer des travaux de réparation d'urgence, ainsi que des mesures pour renforcer et durcir les conditions de constructibilité en zones basses ; tout ceci en des temps records et sur la base de données de terrain parfois très limitées. Les principaux points de conflits ouverts entre les services de l'Etat, les élus locaux, les résidents et les associations de sinistrés se sont cristallisés autour de l'élaboration des zonages et des procédures d'acquisition afférentes. Entre vitesse et précipitation, expertise et contre-expertise, méfiance et défiance, emballement médiatique et crise politique, tous ces paramètres ont enrayé et/ou catalysé une procédure de rachat et de démolition dont le bilan humain, politique et financier est présenté comme nuancé voire préjudiciable sur plusieurs points. Au titre des nombreux exemples, nous reproduisons ci-dessous l'extrait d'un commentaire d'une élue de Charente-Maritime dans le rapport de la Cour des Comptes effectué en 2012²⁴⁴ :

« [...] Le traitement de cette affaire, dramatique au demeurant, a été fait au détriment de toute concertation, écoute, partage d'information et je dois le dire, contre tout bon sens. [...] outre l'incompréhensible « découpage » des zones dites de solidarité, [...] je m'interroge sur l'utilisation des deniers publics. J'aimerais d'ailleurs connaître le montant précis des 93 acquisitions qui ont eu lieu sur Aytré. La connaissance de ces chiffres ne peut rendre que plus amers les sinistrés, les habitants et les élus d'Aytré. » (Réponse de la Maire d'Aytré, Cour des Comptes, 2012, p.226)

A l'instar de ce qu'a décrit V. Marquet (2014) au sujet de la gestion d'une inondation sur la rivière Richelieu au Québec, l'urgence avec laquelle ont été prises les décisions a cadré si fortement l'action qu'il n'y avait de place pour une politique de la justice, au sens où auraient été prises en compte des différences et des circonstances locales, mesurées, et surtout discutées²⁴⁵ ; en somme pour un « *examen circonstancié* » de chaque situation (selon la formule régulièrement rappelée par P. Moquay), débarrassé d'une prétendue urgence à démolir et à raser pour se concentrer d'abord sur la réparation humaine, puis matérielle et

²⁴⁴ « *Le caractère précipité des premières décisions a entraîné de lourdes conséquences, avec des approximations, des compromis, voire des transgressions de la réglementation, et au bout du compte des dépenses se révélant redondantes ou inutiles. L'importance des dépenses a montré le coût des négligences voire des irrégularités constatées en matière d'urbanisme.* » Rapport de la Cour des Comptes (2012), *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var* (p.175).

²⁴⁵ La comparaison entre ces deux cas s'arrête cependant sur les mesures prises à la suite de ces conflits. Dans le cas de la rivière Richelieu, il a été décidé, contre l'avis d'un collectif de scientifiques et d'experts ayant tenté d'alerter les autorités sur la récurrence future de ce type d'inondations au regard des changements climatiques, de reconstruire les maisons d'habitation à l'identique et au même endroit, c'est-à-dire dans le lit majeur de la rivière. Le cadrage de l'action s'est révélé trop fort pour que le message d'alerte des scientifiques soit pris en compte et qu'une bifurcation s'opère dans le système de gestion des risques.

enfin sur les conditions organisationnelles pour limiter ce type de catastrophe à l'avenir. L'extrait ci-dessus illustre *a posteriori* les sentiments d'injustice et d'incompréhension de la part des résidents, des associations et de nombre d'élus locaux au regard de la précipitation et des incongruités relevées dans les procédures de zonage et de rachat des biens. Les victimes devaient être aidées, indemnisées (ce qui ne pouvait être légitimement condamné), mais ceci au nom d'un intérêt général incarné par l'Etat - et par l'Etat seul - et donc quel que soit leur souhait ou revendication. Dans ces conditions, les marges de manœuvre et les modalités de discussion des élus locaux, pris entre deux feux (l'Etat d'un côté, leurs administrés de l'autre, rajoutant à cela ceux provenant des médias), s'en sont trouvées considérablement réduites. Les rachats et expropriations ont donc été menées après négociations, contre-expertises, révisions des zonages... pour démolir les maisons ayant fait l'objet des zonages arrêtés.

Parmi les autres mesures annoncées, figurait une préconisation relative à l'élévation du niveau de la mer à horizon 2100. En effet, parallèlement au programme de confortement et de travaux sur les ouvrages de protection, était annoncé l'établissement, sous trois ans, de Plans de prévention des risques naturels (PPRN) sur « *l'ensemble des zones basses exposées à un risque fort de submersion marine* »²⁴⁶ et, pour les PPR en cours d'élaboration ou de prescription à l'époque, ainsi que pour tous ceux à venir, était indiquée une majoration à prendre en compte pour l'aléa d'occurrence centennale :

*« Une majoration d'un mètre sera appliquée, pour prendre en compte les conséquences du changement climatique à la cote atteinte ainsi définie au niveau du littoral. Néanmoins, dans les prochains mois, une décision sera prise au niveau ministériel pour fixer le niveau de surélévation à prendre en compte pour intégrer les effets du changement climatique, la valeur qui sera retenue étant à fixer, à ce stade des réflexions et des connaissances, entre 0,6 et 1 m, donc en tout état de cause le PPRN qui sera élaboré ne pourrait qu'être revu, le cas échéant, dans le sens d'un élargissement (modéré) des possibilités de construction, ce qui est plus facile que l'inverse. »*²⁴⁷

Cette mesure transitoire, que d'aucuns qualifieraient de « sans regret », trouvait sa source dans différentes recommandations. Cette hauteur d'un mètre fût d'une part celle prise en compte pour les zonages à établir afin de déterminer les biens à acquérir et à démolir, sur la base d'éléments relatifs aux possibilités de déplacement des personnes en fonction de la hauteur d'eau et de la vitesse d'écoulement en cas d'inondation (un mètre étant considéré

²⁴⁶ « Nous allons généraliser les plans de prévention des risques. Pour cela il va falloir en finir avec les approches bureaucratiques et les manœuvres dilatoires. Trop de temps ont été perdus. On ne peut pas continuer ainsi et laisser quelques individus bloquer des procédures vitales pour nos concitoyens. Le bon sens a depuis trop longtemps déserté cette question, pourtant cruciale, de la gestion des risques naturels. Et au bout du compte, a été perdu de vue l'intérêt général. Ce qui est en jeu c'est la vie humaine. J'entends remettre de l'ordre dans notre politique de prévention et de gestion des risques. » Discours de Nicolas Sarkozy à La Roche-sur-Yon le 16 mars 2010 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/107000615.html> .

²⁴⁷ « Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010 », http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20109/met_2010009_0100_0047.pdf .

comme un seuil au-delà duquel les possibilités de déplacement d'une personne en situation de stress sont limitées même en cas de vitesse faible). D'autre part, et surtout, des recommandations venaient d'être établies par l'ONERC, en février 2010, sur la base des derniers travaux du GIEC connus en matière d'élévation du niveau marin : « [...] on retiendra 3 hypothèses à l'horizon 2100 : **hypothèse optimiste : 0,40 m, hypothèse pessimiste : 0,60 m, hypothèse extrême : 1 m ; on utilisera la même hypothèse quelle que soit la zone étudiée.** Cette recommandation pourra être revue en fonction de l'état des connaissances scientifiques. » (ONERC, 2010). Ces projections relatives à l'élévation du niveau des mers et synthétisées dans les rapports du GIEC ont par la suite trouvé une traduction directe et concrète dans la révision de ces servitudes d'utilité publique opposables aux documents d'urbanisme²⁴⁸. L'intégration, par voie de circulaire, d'une surcote de 20 cm pour « l'aléa de référence submersion marine » et d'un « aléa 2100 » dans les plans de prévention des risques littoraux, est à ce titre vue comme une « première étape de l'adaptation au changement climatique » (circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques (PPR) naturels littoraux)²⁴⁹. L'une des principales mesures de révision était la suivante :

« Au regard de l'impact prévisible fort du changement climatique sur la configuration des côtes basses, il convient dès à présent, conformément aux préconisations du plan national d'adaptation au changement climatique, d'intégrer l'impact du changement climatique sur l'aléa « submersion marine » dans les plans de prévention des risques littoraux. C'est pourquoi les plans de prévention des risques littoraux devront intégrer un aléa calculé sur la base de l'hypothèse pessimiste d'augmentation du niveau de la mer à l'horizon 2100. Cet « aléa 2100 », qui n'aura pas d'impact sur la constructibilité des zones urbanisées, permettra, via les prescriptions sur les nouvelles habitations, de prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour limiter la vulnérabilité future des territoires au risque de submersion marine face à l'augmentation prévisible du niveau marin sur le littoral français. [...] L'hypothèse retenue est celle d'une augmentation du niveau marin égale à 60 cm à l'horizon 2100 (sur la base de l'hypothèse « pessimiste » de l'ONERC [...]) dont 20 cm seront intégrés directement à l'aléa de référence [...]. Il s'agit d'une position de base qui peut si besoin être affinée par des études plus précises permettant d'évaluer l'impact local du changement climatique ». (Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques (PPR) naturels littoraux)

²⁴⁸ Même si les règles d'articulation et de coordination entre PPR et plans locaux d'urbanisme peuvent conduire à limiter ce caractère d'opposabilité dans certaines situations, comme il a été relevé par la mission d'information parlementaire suite à la tempête Xynthia ; voir Anziani (2010).

²⁴⁹ Un autre travail était en cours à l'époque de la parution de cette circulaire, à savoir le rapport conduit sous la direction de Jean Jouzel : « Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises », indiquant notamment : « En l'état actuel des connaissances, parmi toutes les conséquences du changement climatique, la remontée du niveau de la mer sera la cause principale d'aggravation de l'aléa de submersion marine. » (Planton et al., 2012, p.6).

Ainsi, les prescriptions concernant les zones déjà urbanisées au moment de la prescription d'un PPR ne limitent-elles pas leur constructibilité ; elles visent, à partir de la prise en compte de cet aléa 2100, à limiter une augmentation de leur vulnérabilité : « *Aucune zone déjà urbanisée ne sera rendue inconstructible sur la base de l'aléa 2100. Cependant, dans ces zones, le périmètre et la nature des mesures de réduction de vulnérabilité à prescrire (hauteur de plancher, espace refuge...)* seront définis à partir de l'aléa 2100. » (Circulaire du 27 juillet 2011).

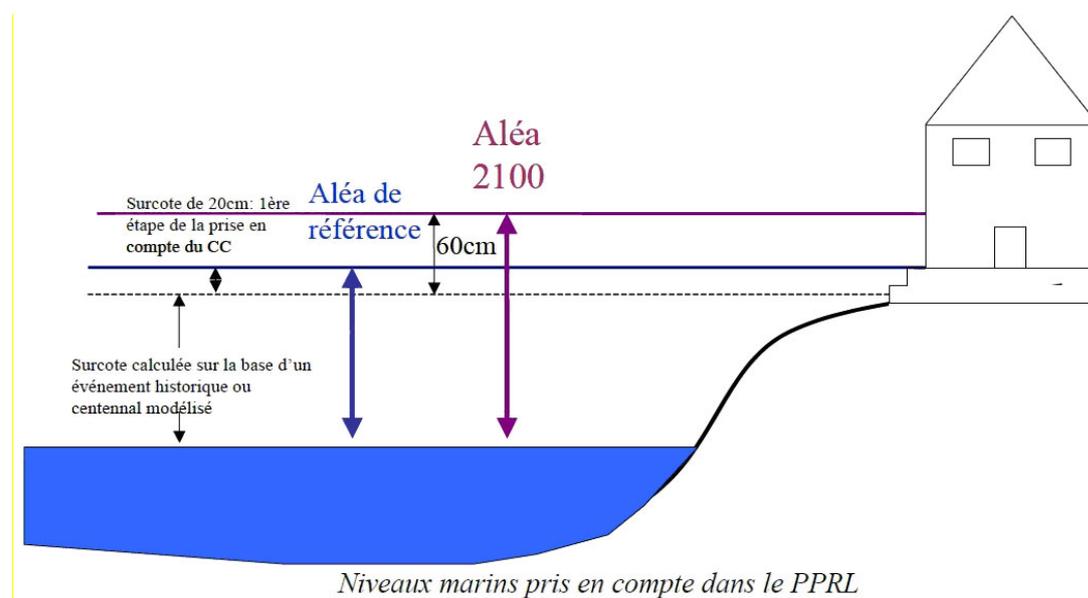


Figure 15 : Surcotes introduites pour les aléas « de référence » et « 2100 » dans les plans de prévention des risques littoraux (Source : Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques (PPR) naturels littoraux)

A travers ces mesures, l'objectif est donc d'une part de renforcer le principe de prévention mis en œuvre dans ces plans pour moduler les possibilités et la nature des constructions en fonction des zones d'aléas définies, et d'autre part d'appliquer un principe complémentaire de précaution. Ces mesures ne remettent en effet pas en cause la constructibilité des zones urbanisées, ce qu'aurait traduit une application forte du principe de précaution, ne laissant plus de possibilité aux communes d'autoriser une construction même au sein d'une « dent creuse » comme le permet la Loi littoral. Toutefois, elles ne se limitent pas non plus à afficher des hypothèses de travail qui n'auraient aucune incidence sur les décisions d'urbanisme (*i.e.* une application faible, par exemple un « porter à connaissance » dont les services de l'Etat ont l'obligation dès lors qu'un danger ou un risque grave pour les personnes est pressenti). Cette application - qu'on pourrait dire « mesurée » - du principe de précaution cherche donc à réduire la vulnérabilité future des zones qui pourraient être impactées sur la base de « l'hypothèse pessimiste » du GIEC (donnée dans son rapport de 2007) concernant l'élévation moyenne du niveau de la mer.

Ces mesures interviennent donc d'abord et avant tout sur la caractérisation de l'aléa, ici le niveau de surcote à majorer pour les cartes d'aléas et les zonages associés ; les prescriptions

en matière d'urbanisation étant définies par référence à l'aléa. Un des principaux argumentaires donnés pour justifier de cette mesure indiquait : « *Il est en effet moins coûteux de construire une maison adaptée à l'aléa potentiel futur que d'adapter une construction existante a posteriori* ». La mesure et la qualification des vulnérabilités restent subordonnées à l'aléa et à ses incidences essentiellement spatiales (ici en termes de vitesse et de hauteur d'eau) : la problématisation des vulnérabilités n'a donc guère évolué à travers ces mesures et la dichotomie aléa-vulnérabilité est ici aussi reprise sous une forme relativement statique et concentrée autour d'une dichotomie aléa-enjeux (Gilbert, 2009). Plus encore, c'est bien l'Etat qui continue, à travers ces plans, à « *dire le risque* » (Le Bourhis, 2007) en fixant des niveaux d'aléas à prendre en compte dans les cartographies. Les sections suivantes montreront d'une part que les difficultés d'élaboration et d'application de ces plans, entre approche normative de l'Etat et expériences locales des populations (Tricot, 2008 ; Tricot et Labussière, 2009), restent d'actualité²⁵⁰, et d'autre part que des « stratégies d'action publique » comme la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), visent à agir davantage sur la vulnérabilité des territoires et à favoriser des approches intégrées entre phénomènes de submersion et d'érosion marine. Il n'y a cependant pas eu reconfiguration de la façon dont sont conçus et élaborés ces plans de prévention des risques littoraux, en particulier dans le sens d'une territorialisation accrue des politiques des risques (Quenault, 2015).

On observe donc ici une intégration des projections en matière d'élévation du niveau marin issues du GIEC et « traduites » par l'ONERC, dans son rôle d'organisation-frontière entre science et politique, dans les plans de prévention des risques littoraux, par une « mise en droit » (Lascoumes, 1996) accélérée suite à Xynthia. On pourrait y voir une forme de paradoxe avec le fait que la plupart des messages délivrés par des chercheurs et experts, en particulier des historiens du climat, ont justement cherché à nuancer fortement les relations entre changement climatique et l'évènement Xynthia. Dans un article pour le journal Sud-Ouest, intitulé « *Côte atlantique. Le climat : l'excuse commode* », Emmanuel Garnier (historien, professeur en histoire du climat) rappelait par exemple les inquiétudes face aux submersions et au recul du trait de côte sur la Presqu'île du Bas-Médoc relevées dans les archives dès 1934²⁵¹. Il visait par-là à relativiser le caractère inédit des risques littoraux que la perspective du changement climatique peut soulever : « *Mettre en avant le caractère inédit d'un évènement ou d'une série d'évènements, c'est favoriser l'idée qu'on ne pouvait pas les prévoir ! [...] Désigner le changement climatique comme unique responsable contribue, en négatif, à avaliser plusieurs décennies d'urbanisation déraisonnable.* » (Journal Sud-Ouest, « Climat : l'excuse commode », entretien avec E. Garnier, 6 juin 2016). Les caractéristiques météorologiques ont également été analysées pour souligner que cette tempête ne présentait

²⁵⁰ En particulier sur les problèmes d'interprétation, de compréhension commune et de négociation entre Etats et collectivités autour de la carte d'aléas à retenir en fonction de l'état modélisé des ouvrages : le chargé de mission risques littoraux au Ministère évoque cette « *fausse impression de pouvoir toujours améliorer les choses qui a été donnée dans la circulaire de 2011, en disant, en fonction de l'état [des digues], on modulera la taille des brèches, on modulera la tenue de ce système* ».

²⁵¹ <http://www.sudouest.fr/2016/06/06/climat-l-excuse-commode-2389328-2780.php>

pas un caractère extraordinaire, mais intervenait effectivement suite à plusieurs décennies d'absence de submersion de cette ampleur et surtout d'une période d'urbanisation, de baisse de la vigilance par rapport aux événements météo-marins, et d'un relâchement sur l'état et l'entretien des ouvrages de protection (Garnier et Surville, 2010). Ce message a d'ailleurs été repris par divers organismes, étatiques et non étatiques, ainsi que dans la première version du Plan national d'adaptation au changement climatique :

« En France, on a pu récemment constater, après la tempête Xynthia, que notre sensibilisation et nos comportements face aux risques climatiques peuvent encore être améliorés. Si dans le cas précis de l'épisode Xynthia rien n'indique qu'il y ait un lien avec le changement climatique, on peut estimer en revanche que les dégâts occasionnés préfigurent bien les impacts possibles de la hausse future du niveau de la mer. Cette actualité montre que la prise de décision en contexte de crise est complexe et qu'il convient d'envisager ce genre de situation en amont de façon sereine en associant les compétences de tous. » (ONERC, 2011, p.17).

Des historiens, mais aussi des géographes (e.g. Hénaff, Meur-Férec et Lageat, 2013), visent ainsi à (r)établir des formes d'argumentation et de preuve afin que le changement climatique ne serve pas de prétexte ou « *d'excuse commode* » aux mesures (non) mises en œuvre par les autorités publiques, les résidents de zones à risque²⁵²... Visant à faire la part des choses entre ce qui peut relever des effets du changement climatique d'une part, et de ce qui relève avant tout de la conduite de l'action humaine d'autre part, ces logiques argumentatives instillent de nouvelles « épreuves de tangibilité » (Chateauraynaud, 2004) quant aux relations et liens causaux entre changement climatique et phénomènes d'érosion et de submersion marine. Elles visent de ce fait à re-localiser les responsabilités (essentiellement passées et présentes) en matière d'aménagement et d'urbanisation des territoires littoraux. Cela revient ainsi à repolitiser, sur la base d'arguments scientifiques et d'archives historiques, les processus de publicisation et de mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. Ce constat s'observe aussi pour le cas de l'érosion marine, à présent étudié.

ii. Erosion et recul du trait de côte : de la sécurité ordinaire au risque extraordinaire

Les phénomènes de submersion et d'érosion marine peuvent s'observer conjointement dans le temps et dans l'espace selon les configurations côtières. Ces phénomènes et les problèmes associés ont cependant été traités, jusqu'à ces dernières années, de manière relativement

²⁵² « [...] l'amalgame entre érosion-submersion des côtes et changement climatique, largement diffusé par les médias, contribue à semer la confusion, mais aussi, à l'inverse, à déresponsabiliser les décideurs qui ont favorisé ou toléré, dans le passé, l'urbanisation de secteurs exposés. Le global change est, par contre, un outil essentiel de planification, car sa seule évocation suffit à rappeler aux citoyens et aux élus que la côte était, est et demeurera un territoire à risques. » (Hénaff, Meur-Férec et Lageat, 2013).

séparée aux plans législatif et administratif. Une des raisons de ce traitement cloisonné ou « sectorisé » relève de la structuration des directions du Ministère de l'Ecologie et de leurs prérogatives respectives. En effet, la submersion marine, comme les inondations fluviales, est majoritairement traitée *via* les réglementations et lignes budgétaires relevant de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR). L'érosion marine relève quant à elle d'abord et avant tout de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN). Si ces deux directions ont, essentiellement depuis les Grenelle de l'Environnement et de la Mer, été conduites à collaborer davantage et à s'inscrire dans une « gestion intégrée du littoral » (ou « gestion intégrée du trait de côte », *cf. infra*), la problématisation dominante des deux phénomènes s'est jusqu'à récemment faite selon une dichotomie « submersion – risque » d'une part et « érosion – aménagement » d'autre part²⁵³.

L'érosion côtière resterait à ce titre le « *parent pauvre* » des politiques de gestion des risques côtiers selon l'expression reprise d'un entretien avec un chargé de mission du GIP Littoral Aquitain. Il est alors possible d'avancer que l'érosion a été traduite et gérée essentiellement selon des problématiques d'aménagement côtier (que ce soit l'entretien et la gestion souple des dunes par l'Office national des forêts, les aménagements et ouvrages de protection sur des sites habités ou occupés par des installations humaines...) et, finalement, « à bas bruit social » selon des logiques de « sécurité ordinaire » (Gilbert, 2017) pour assurer le maintien de systèmes naturels artificialisés (à l'image des « fronts de mer » sur les stations balnéaires). Depuis le début des années 2000 cependant, le degré de publicité du problème s'est accru, comme le montre le graphe ci-dessous illustrant son écho médiatique en France.

²⁵³ Même s'il est à noter que sur quelques sites pilotes comme en Gironde, des Plans de prévention des risques littoraux ont intégré dès 2001 l'érosion marine en tant qu'aléa. Ces PPR faisaient suite à une cartographie prospective de l'évolution du trait de côte commanditée par la Préfecture de Gironde et diffusée aux collectivités pendant l'été 1997 (soit l'année où était établi le guide méthodologique pour l'élaboration des PPR littoraux) (Clus-Auby, 2003).

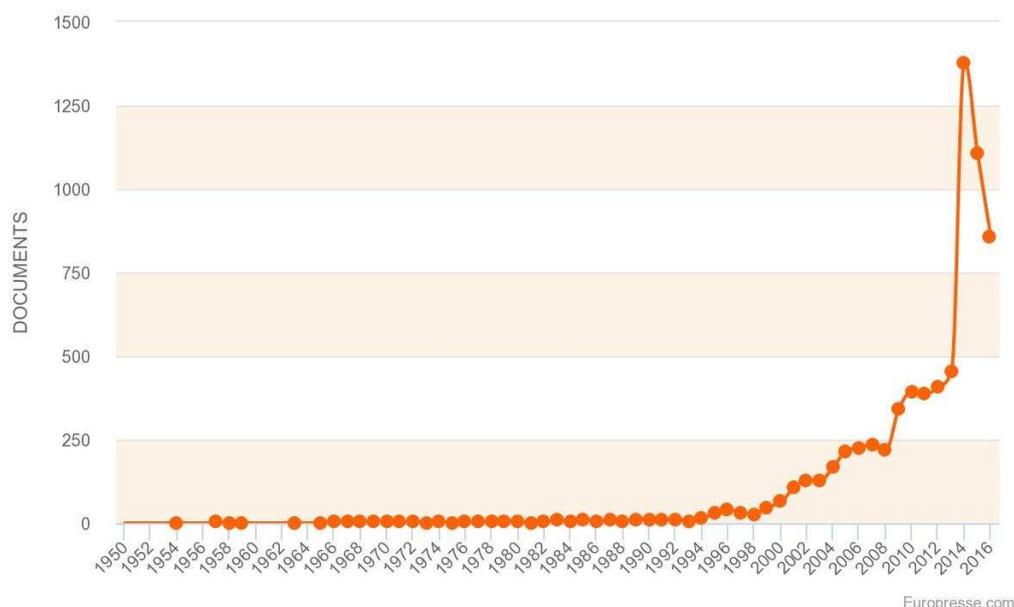


Figure 16 : Echo médiatique du sujet « érosion du littoral » dans la presse française entre 1950 et 2016 (Source : Base de données Europresse, recherche : « érosion » ET « Littoral »)

Cette publicisation accrue du problème de l'érosion s'est opérée selon un processus de « mise en risque », tant du fait de l'aggravation de situations (résultant d'une conjonction de facteurs : pénurie sédimentaire, effets des ouvrages et des aménagements, augmentation des enjeux exposés, tempêtes...), de nouvelles connaissances et problématiques (exemple du projet sur la « vulnérabilité des territoires côtiers » du Programme National Environnement Côtier entre 2002 et 2004, de l'étude EUROSION en 2004) que par la mise en récit croissante des effets du changement climatique sur les zones côtières. Suite à une décision du Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) en septembre 2004, renforcée par les échanges tenus lors du Grenelle de la Mer, le Ministère de l'Ecologie a ainsi édité, avec l'aide de nombreux organismes et partenaires, un guide national sur « La gestion du trait de côte » (MEEDM, 2010). La préface du ministre de l'époque, Jean-Louis Borloo, indiquait :

« Comme tout ce qui touche à la mer, il est frappant de noter notre connaissance limitée de ce phénomène [d'érosion des côtes] qui prend de l'ampleur et dont une partie est probablement due au réchauffement climatique. De ce fait, ceux qui y sont confrontés restent largement désemparés et s'essaient à une gestion qui manque de base et de **vision**. [...] La mobilisation des acteurs et la réunion des compétences disponibles feront le succès d'une gestion durable du trait de côte, qui constitue un volet important de la stratégie d'adaptation au changement climatique. » (Souligné dans le texte)

Le terme de « trait de côte » (*shoreline*), cette limite entre la terre et la mer (identifiée le plus souvent comme le pied de dune pour les côtes sableuses et comme le pied de falaise pour les côtes rocheuses), a dès lors, malgré ses définitions et interprétations plutôt techniques au

départ²⁵⁴, gagné une audience croissante depuis le début des années 2000, jusqu'à fonder une stratégie nationale en la matière en 2011 (traitée dans la section suivante)²⁵⁵. Le graphe ci-dessous témoigne de la diffusion-médiatisation du terme à partir des années 2000.

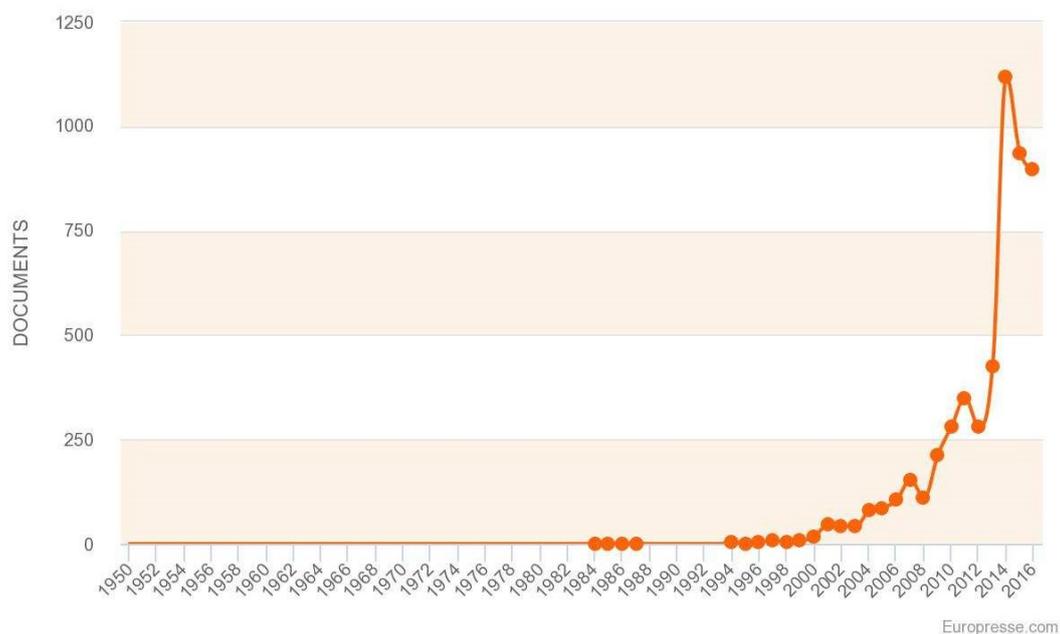


Figure 17 : Echo médiatique du terme « trait de côte » dans la presse française entre 1950 et 2016 (Source : Base de données Europresse, recherche : « Trait de côte »)

Comme illustré ci-dessous, ce terme de trait de côte a, concomitamment, fortement participé de processus de « mise en risque » du changement climatique en zones côtières, et de l'érosion marine en particulier. Malgré les controverses existantes sur la part que représenterait l'élévation du niveau marin dans l'augmentation de l'érosion côtière, les termes de changement climatique et d'érosion marine ont en effet été de plus en plus associés dans les discours et récits d'action publique en faveur de l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique²⁵⁶.

²⁵⁴ La définition souvent prise en référence émane du Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM) : « Le trait de côte correspond à la laisse des plus hautes mers dans le cas d'une marée astronomique de coefficient 120 et dans des conditions météorologiques normales (pas de vent du large, pas de dépression atmosphérique susceptible d'élever le niveau de la mer). » <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/trait-de-cote-histolitt/>.

²⁵⁵ En introduction de cette stratégie était indiquée : « Il a été décidé de l'intituler stratégie de gestion intégrée du trait de côte. En effet, plutôt qu'utiliser la terminologie gestion de la frange côtière [...], il est plus pratique de conserver celle de gestion du trait de côte, formulation certes réductrice, mais aujourd'hui répandue et concrète, en l'utilisant dans une acception la plus large possible. » (MEDDE, 2012, p.3).

²⁵⁶ Ces associations de termes et d'idées, établies plus ou moins volontairement et stratégiquement, participent à une autre forme de mise en risque du changement climatique sur les territoires littoraux, à

L'érosion marine dans le contexte de l'élévation du niveau marin : quels rapprochements ?

Il existe de fortes controverses scientifiques au sujet des relations entre élévation du niveau de la mer et augmentation de l'érosion marine. Plus précisément, c'est la contribution du changement climatique à l'augmentation de l'érosion marine, parmi l'ensemble des autres facteurs agissant sur la morphologie côtière, qui reste sujette à des incertitudes actuellement incompressibles. Le dernier rapport du GIEC met ainsi en évidence que : *“Globally beaches and shorelines have, in general, undergone net erosion over the past century or longer. There is high confidence in detection of increased beach erosion globally. However, attributing shoreline changes to climate change is still difficult owing to the multiple natural and human-related drivers contributing to coastal erosion (e.g., subsidence, decreased sediment delivery, land use change).”* (Wong et al., 2014, p.386). Ceci était également relaté dans le 3^{ème} volume, dédié à l'élévation du niveau marin, d'une série de rapports sur le climat de la France au 21^{ème} siècle, dont la coordination a été confiée à Jean Jouzel :

« Finalement, les effets actuels de la remontée du niveau marin peuvent être étudiés par différentes approches (modélisations semi-empiriques, ou évaluation de la vulnérabilité physique). Celles-ci montrent une grande variabilité dans leurs résultats. Les incertitudes associées aux impacts potentiels de l'élévation du niveau marin sont donc importantes et les approches permettant une quantification de l'impact futur du niveau marin sur l'érosion restent à améliorer et valider. » (Planton et al., 2012, p.33).

Suite à la parution du rapport du GIEC en 2014, une actualisation de ce rapport (constituant le 5^{ème} volume des rapports Jouzel) a été réalisée en 2015 et concluait également sur ces incertitudes associées à l'augmentation de l'érosion côtière par suite d'une élévation du niveau de la mer :

« La première source d'incertitudes concernant les impacts de l'élévation du niveau de la mer sur l'érosion est donc le scénario de variation du niveau marin lui-même. La seconde est liée aux modèles permettant de quantifier le recul du trait de côte induit par l'élévation du niveau marin [...]. De plus, la dynamique sédimentaire peut être affectée par d'autres manifestations du changement climatique, notamment des changements d'orientation des vagues [...]. Il demeure donc aujourd'hui difficile d'estimer avec exactitude le recul du trait de côte futur à différentes échéances temporelles. » (Planton et al., 2015, p.45).

travers une « mise en droit » de l'érosion marine. Des entrepreneurs politiques, tel le GIP Littoral Aquitain dont il sera amplement question dans les chapitres suivants, participent fortement de cette mise en droit, en portant la cause de l'érosion marine - phénomène particulièrement prégnant en Aquitaine - sur l'agenda législatif et politique afin de faire reconnaître l'érosion marine dans le droit relatif aux risques naturels majeurs.

Le fait de savoir dans quelle mesure, et à partir de quel moment, l'élévation du niveau de la mer due au changement climatique contribuera à une augmentation significative des taux d'érosion est donc un point essentiel de certains travaux scientifiques. L'un des plus récents sur le sujet en France indique ainsi, dans son avant-propos :

« A mesure que paraissent de nouvelles études sur le devenir des calottes glaciaires de l'Antarctique et du Groenland, il devient de plus en plus évident qu'un recul majeur du trait de côte induit par l'élévation du niveau de la mer est possible. Pourtant, dans la situation actuelle, il semble au contraire que ce sont d'autres processus [qui] dominent (exemple : effets des vagues et des courants sur la mobilité de sédiments côtiers, extractions de sable ou rechargement de plages). Une transition entre ces deux situations s'opérera donc un jour. Mais serons-nous capables de l'observer ? » (Le Cozannet, 2016, p.7).

La tangibilité des preuves actuelles sur la relation entre élévation du niveau de la mer et érosion marine résiste donc pour l'heure aux processus d'enquête mis en œuvre. S'agissant des modèles disponibles, une loi mathématique (dite « loi de Bruun » en référence à son auteur) a été proposée au début des années 1960 pour estimer le recul du trait de côte en fonction de l'augmentation du niveau marin sur les littoraux sableux. Malgré ses limites (application à des conditions environnementales particulières, rôle prépondérant de facteurs locaux, avancée des connaissances scientifiques, etc.), cette formule reste souvent utilisée pour tenter d'estimer les taux de recul sur les littoraux sableux (elle figure dans le guide méthodologique pour l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux comme moyen d'obtenir « un premier ordre de grandeur »). Certains chercheurs ont alors émis de fortes critiques à son encontre et appelé les pouvoirs publics à « *accepter l'incertitude des prédictions* »²⁵⁷.

De fortes demandes sont néanmoins régulièrement adressées aux scientifiques pour quantifier la part d'érosion et de recul du trait de côte sous l'effet du changement climatique, participant d'une mise en risque dont l'élément principal porte sur l'aléa et ses futurs probables²⁵⁸. En Aquitaine par exemple, les premières projections établies par l'Observatoire de la Côte Aquitaine en 2009-2010 n'avaient pas intégré d'hypothèse particulière concernant les effets du changement climatique sur les taux futurs d'érosion marine²⁵⁹. Les tempêtes de l'hiver

²⁵⁷ Dans un article de la revue *Science*, Pilkey et Cooper (2004) alertent, au sujet de l'utilisation de cette formule : "Models can be a hazard to society, and this is certainly an example of such. [...] We advocate recognition, and acceptance as fact, that we cannot accurately predict shoreline retreat related to [sea level rise]. We suggest instead that predictions be based on extrapolation of past rates combined with an "expert eye"." (Pilkey et Cooper, 2004).

²⁵⁸ A partir de ces projections, des estimations d'« enjeux » potentiellement concernés (en termes de bâtis, d'infrastructures publiques...) par un recul du trait de côte sont réalisées et des analyses coûts-bénéfices ou multicritères sont préconisées pour identifier la (ou les) solution(s) optimale(s) au regard des critères retenus.

²⁵⁹ « [...] compte-tenu des incertitudes des modèles globaux et régionaux sur ces évolutions dans le cadre du changement climatique, aucune hypothèse spécifique de modification de ces agents dynamiques n'a été considérée. [...] En résumé, est pris en compte le changement climatique passé, observé sans intégrer d'hypothèses complémentaires sur une éventuelle accélération des phénomènes. » (GIP Littoral Aquitain,

2013-2014, ayant entraîné de très forts taux d'érosion (jusqu'à 30 m en certains endroits), ont rendu caduques ces projections (le trait de côte après les tempêtes était alors situé au niveau des projections à horizon 2040...). A la suite des tempêtes, un bilan a été conduit par l'Observatoire de la Côte Aquitaine et indiquait :

« Une autre question légitime est le rôle du changement climatique dans une séquence de tempêtes aussi exceptionnelle que celle de l'hiver 2013-2014. Il n'est cependant pas possible de répondre à cette question en l'état actuel des connaissances car les suivis systématiques morphologiques du littoral aquitain sont trop récents pour mettre en évidence des variations qui seraient liées au changement climatique. Il est toutefois primordial de continuer ces suivis du littoral aquitain afin d'augmenter les données disponibles, condition nécessaire pour comprendre et prévoir l'évolution du trait de côte actuel et futur. » (Bulbeau et al., 2014, p.66).

Deux ans après, ces événements ont conduit à une actualisation de la « *sensibilité régionale* » du littoral aquitain à l'érosion, intégrant d'une part un taux de recul maximal correspondant à des événements similaires (20 mètres pour le linéaire sableux), et d'autre part une composante liée au changement climatique. Pour cette dernière, les scientifiques ont proposé, « à titre informatif » du fait des incertitudes associées, « *une première approximation* » de ces taux d'évolution à partir de la formule de Bruun, indiquant que cette approximation « *pourra être précisée par des investigations plus poussées sur ce sujet, qui relève encore du domaine de la recherche.* » (Bernon et al., 2016, p.44).

Ces discours sur l'incertitude constituent ce que Schackley et Wynne (1996) ont appelé des « *boundary-ordering devices* », ou dispositifs de commande aux frontières, qui permettent de conserver ou de réduire des degrés d'incertitude sans compromettre ni l'intégrité de la science, ni les relations entre science et politique au regard des demandes croissantes d'expertise. Au sein de ces dispositifs, différentes opérations d'objectivation visant à « rendre calculable » et à spatialiser l'évolution de cette ligne de rivage s'observent en effet : identification de ses différentes positions dans le temps, définition d'indicateurs d'érosion côtière à partir des dynamiques passées (complétées par des « *dires d'experts* »), projections sur ses positions probables à différents horizons temporels... Les incertitudes quant aux évolutions futures de la position du trait de côte sont donc travaillées selon différentes approches empiriques (basées sur les observations passées), probabilistes ou déterministes. Du fait de ces incertitudes, le guide méthodologique pour l'élaboration et la révision des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) établit les préconisations suivantes :

« La détermination de l'impact du changement climatique sur le recul du trait de côte n'a donc pas un caractère obligatoire. Toutefois, dès lors qu'il est identifié que les évolutions prévisibles d'une ou plusieurs composantes de l'aléa de référence (par exemple

Stratégie régionale de gestion de la bande côtière, introduction générale, p.13). Les recommandations de Pilkey et Cooper (2004) mentionnées ci-dessus étaient donc ici appliquées.

modification de la direction des houles entraînant un réalignement du trait de côte, modifications des trajectoires de tempêtes, ...) peuvent avoir un impact non négligeable en termes de recul du trait de côte du fait du changement climatique, il convient d'en tenir compte lors de la cartographie de l'aléa, s'il est possible d'en quantifier les effets. » (Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, DGPR, 2014)

Suite à des demandes adressées par la commune de Lacanau de réviser son PPRL datant de 2001 et devenu obsolète, de surcroît suite aux forts taux d'érosion rencontrés lors des tempêtes de l'hiver 2013-2014, le service de la Direction départementale de la mer et des territoires (DDTM) de Gironde a sollicité le BRGM pour étudier « l'opportunité » de réviser ces PPRL²⁶⁰. Si cette décision reviendra *in fine* au Préfet de département, le BRGM intervient ici dans une procédure de « science réglementaire » combinant des connaissances et avis scientifiques et des éléments de jugement dans la perspective de négociations et de décisions politiques (Jasanoff, 1990)²⁶¹. La section ci-dessous analyse certaines dimensions relatives à la mise en œuvre des PPRL, en particulier les « tactiques » mises en œuvre par les services de l'Etat pour contourner certaines difficultés rencontrées face aux élus locaux, ainsi que l'expertise mobilisée en appui à l'élaboration de ces plans de prévention des risques.

iii. Plans de prévention des risques littoraux : administration du risque et expertise d'Etat

Suite à la tempête Xynthia survenue en février 2010, plus de 300 communes ont été identifiées par les services de l'Etat pour mettre en place des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) dits « prioritaires ». Nous avons montré ci-dessus que ces plans de prévention n'ont pas fait l'objet de profondes modifications si ce n'est l'introduction de surcotes (+20 cm pour « l'aléa de référence » et +60 cm pour « l'aléa 2100 ») visant à renforcer la prévention et la précaution face aux risques de submersion marine. Le renforcement de cette logique aléa-centrée, le souvenir douloureux et encore présent de Xynthia et des procédures associées, de même que les liens avec d'autres procédures (en particulier celles issues de la transposition de la directive européenne inondation), posent alors de nombreuses difficultés dans l'élaboration et l'approbation de ces PPRL. Au-delà des discussions et négociations sur les niveaux d'aléas, sur les modélisations employées afin d'établir les cartes de zonage, les questions de procédure, de temporalité, de concertation et de confiance reviennent très souvent dans les entretiens menés avec les services de l'Etat.

²⁶⁰ Un entretien avec le responsable du service instructeur à la DDTM 33 avait toutefois fait ressortir que son plan de charge est jugé très contraint pour mener à bien ces nouvelles procédures dans les années à venir.

²⁶¹ Dans l'hypothèse où cette révision serait actée, il est possible, du fait de ce caractère non obligatoire, que l'Etat utilise les projections du trait de côte par rapport aux effets du changement climatique à titre indicatif uniquement, en annexe du PPRL (ingénieur du BRGM, com. pers.).

Des difficultés de concertation avec les collectivités sont en particulier soulevées par rapport aux délais de 3 ans (avec possibilité de prolongation de 18 mois) à respecter suite à la prescription du PPRL par arrêté préfectoral²⁶² :

« Alors, si ça vient de l'Etat, [...] on aura cette pré-étude en temps masqué, où l'on n'est pas obligés de trop se dévoiler, qui nous permet d'avoir une connaissance du territoire un peu meilleure avant d'avoir affaire aux interlocuteurs locaux, mais de toute façon, très vite dans la démarche, on a à travailler avec eux, parce que ce sont eux qui sont sur le territoire, parce qu'il faut le faire accepter par les élus, et donc dans tous les cas on travaille très vite avec eux. Et le problème, je dirais même qu'il vient quand on travaille trop tard avec eux, comme c'est le cas en ce moment sur [XX] où [...] la Préfecture a voulu d'abord qu'on avance avant de parler avec les élus, et maintenant on rame un peu, parce qu'on a fait trop de choses qu'on ne leur a pas expliqué en amont [...]. Au-delà de l'aspect légal et obligatoire de la concertation, moi je reste persuadé, alors... j'en étais peut-être pas persuadé quand je suis arrivé dans le poste, ou peut-être pas aussi conscient, [...] que la concertation il faut la faire le plus tôt possible et de la façon la plus transparente possible. [...] Il n'empêche que le compromis est dur à trouver, parce que si on va trop tôt, trop dans le territoire, on risque de ne pas être compris. » (Entretien, DDTM Gironde, ingénieur des travaux publics de l'Etat, 40-45 ans).

Les services déconcentrés mettent ainsi en œuvre différentes approches pour dialoguer et négocier avec les collectivités, depuis les études préalables jusqu'aux cartes de zonages et de prescriptions. L'expression de « *temps masqué* » s'est retrouvée dans plusieurs entretiens et laisse entendre que cette pratique a été partagée et/ou discutée entre agents de l'Etat. Il s'agit ainsi de « masquer » ou de cacher temporairement les premières études soit par rapport au délai réglementaire d'instruction (dans le cas des PPRL prioritaires : 3 ans à partir de la prescription par arrêté préfectoral, avec possibilité de prorogation sur 18 mois) soit vis-à-vis des élus locaux pour que les services de l'Etat se dotent de premiers éléments de diagnostic, se familiarisent avec les enjeux du territoire concerné et initient les échanges avec un niveau de connaissances et d'argumentaires suffisant. Dans ce jeu de relations, la taille des collectivités et leurs capacités d'expertise et de contre-expertise constituent des facteurs importants pour expliquer les tensions possibles, le recours à une tierce expertise ainsi que les arbitrages à différents niveaux décisionnels²⁶³.

Pour les territoires ultramarins, la situation est cependant différente, comme l'indique un rapport d'évaluation du Plan de prévention des submersions rapides :

²⁶² « Les préfets de département prescriront dans ces zones prioritaires l'élaboration d'un PPRN « littoral » submersion marine et érosion, à l'échelle des bassins de risque ou des bassins de vie autant que possible, d'ici le 30 juillet 2010, et en lanceront d'ores et déjà la préparation en vue d'une approbation dans un délai de trois ans. » (Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010).

²⁶³ Les services de l'Etat pouvant bénéficier « d'une certaine confiance, d'une certaine aura même encore, qui est souvent en rapport évidemment avec la taille de la collectivité » (Entretien, DGPR).

« A la différence de la métropole, les difficultés que rencontrent les services de l'État ne résultent pas de contestations techniques ou juridiques s'appuyant sur des contre-expertises entraînant un enlisement des concertations et qui font peser un risque de fragilité juridique sur la suite de la procédure. Les services sont plutôt confrontés à des inerties locales. Les autorités préfectorales, qui ont décidé de passer outre et ont engagé les procédures formelles, les conduisent sans difficultés majeures puisque, en Martinique, par exemple, sur 34 communes seul le cas [d'une commune] est cité comme un exemple de conflit avec contentieux possible, les autres PPR ayant fait l'objet de révisions récentes » (IGA et CGEDD, 2015, p.31) La monographie présentée pour la Martinique révèle plus précisément que cette absence de contestation tiendrait à l'absence de suite pénale en cas de constructions illégales en zones rouge des PPR, et au caractère peu opérant des zonages de prévention des risques *via* les prescriptions d'urbanisme (p.148).

Les conflits peuvent aussi résulter d'un « télescopage » de différentes procédures sur un même territoire, comme ici où la cartographie d'un Territoire à Risque Important d'inondation (TRI) n'a pas le même objectif ni la même méthodologie que celle d'un PPRL : « L'Etat français a mis beaucoup de temps à traduire la Directive Inondation en droit français [...], donc il restait derrière deux ans pour faire les cartes [des TRI]. Et sauf que nous, à la DDTM, on a proposé une carte qui n'allait pas être celle du PPR, et ça les élus n'en ont pas voulu... » (Entretien, DDTM Gironde, ingénieur des travaux publics de l'Etat)

La capacité de la collectivité à mandater ou à produire en interne des expertises contradictoires peut alors conduire les services déconcentrés de l'Etat à faire appel aux services centraux de la Direction Générale de la Prévention des Risques d'une part, et au réseau scientifique et technique du Ministère d'autre part. Au-delà de l'interprétation des circulaires et guides méthodologiques, le chargé de mission risques littoraux de la DGPR évoque en effet des situations de « *vide juridique [ou] technique* » qui nécessitent des arbitrages en fonction de « *ce qui se fait par ailleurs au global, de ce qui est admissible* » (Ministère de l'Ecologie, Direction Générale de la Prévention des Risques, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, 30-35 ans). Dans ce travail d'expertise et d'arbitrage, les services administratifs agissent souvent de concert avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Nous détaillons ci-après quelques modalités selon lesquelles cette expertise du Cerema intervient dans la mise en œuvre des PPRL et des politiques littorales plus généralement.

Le Cerema est un établissement public à caractère administratif (tout comme l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, ou Anses) créé en janvier 2014 et résultant de la fusion de huit services et centres techniques du Ministère de l'Équipement²⁶⁴, dans l'objectif « *de renforcer et de pérenniser le réseau*

²⁶⁴ A savoir les CETE (Centres d'études techniques de l'équipement), le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), le Cetmef (Centre d'études techniques, maritimes et fluviales) et le SETRA (Service d'étude sur les transports, les routes et leurs aménagements).

scientifique et technique de l'Etat tout en l'ouvrant aux collectivités locales, qui [font] partie de sa gouvernance » (entretien de B. Larrouturou, préfigurateur et actuel directeur général du Cerema, site internet du Moniteur, 12 septembre 2013). Pilotage unifié, sécurisation des enveloppes budgétaires et intégration des activités d'expertise et d'assistance dans le champ concurrentiel (afin de diversifier et d'augmenter les recettes en matière d'expertise et de conseil aux collectivités) figuraient parmi les principaux motifs de cette structuration en établissement public sous tutelle des Ministères de l'Ecologie et de l'Egalité des Territoires. La marque d'autonomisation créée par le statut d'établissement public permet alors de faire valoir, dans la négociation entre services de l'Etat et élus locaux, une forme d'indépendance et donc de légitimité de l'expertise scientifique (sur les études d'aléas bien souvent) :

« Ne serait-ce que pour l'asseoir derrière, lors de l'enquête publique, on dira « voilà, nous on [...] a lu [le PPR], mais on a aussi notre branche plus scientifique de l'Etat, qui se détache un peu aussi puisque c'est un établissement public maintenant, qui en a fait une analyse, voilà, qu'on a mandaté officiellement... », je pense qu'on va le faire ». (Chef d'unité à la DDTM Gironde, ingénieur des travaux publics de l'Etat, 40-45 ans).

Les difficultés d'élaboration et d'application des PPRL constituent ainsi un motif récurrent de sollicitation du Cerema, auquel ce dernier répond de différentes manières :

*« On voit bien que c'est quand même quelque chose qui passe assez mal [auprès des collectivités] donc c'est pour ça que, d'essayer auprès des services de les doter des meilleures informations techniques et de faire en sorte qu'ils maîtrisent bien l'exercice [...] c'est un premier point. Le Cerema a fait pour nous... je ne sais pas si tu connais [XX] qui fait sa thèse justement sur cet aspect-là, donc elle suit pour nous cet avancement [des PPRL] et ça nous permet aussi d'en tirer des conclusions au fur et à mesure. »*²⁶⁵ (Ministère de l'Ecologie, Direction Générale de la Prévention des Risques, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, 30-35 ans).

Les travaux d'étude et d'expertise du Cerema autour des risques littoraux sont de différentes natures. Ce même interlocuteur évoque par exemple un travail à venir « *en sous-main* » par le Cerema pour « *disposer d'un état des lieux des enjeux qui risquent de disparaître à différentes échéances [...] pour savoir si c'est 10 milliards, 100 milliards...* » (Ibid.).

Ces différents extraits illustrent d'une part le recours croissant à l'expertise scientifique et technique dans la justification et la légitimation de l'action publique, cette expertise étant ici commanditée directement par les services administratifs responsables de la prévention des risques littoraux. D'autre part, et surtout, il tend à montrer que l'expertise de l'appareil étatique sur la question des risques naturels (et des risques littoraux en particulier) se renouvèle à la faveur de mouvements d'externalisation et de procéduralisation, comme cela a

²⁶⁵ Il s'agit ici d'une thèse menée par une personne du Cerema (avec un encadrement doctoral de l'Université de Bretagne Occidentale à Brest) sur les difficultés d'application des PPR littoraux et notamment les relations conflictuelles entre services de l'Etat et collectivités territoriales autour des cartes de zonage.

été montré pour le cas des agences sanitaires (Benamouzig et Besançon, 2007). Cette expertise reste pour l'essentiel une « expertise confinée », dont la transparence n'accroît pas pour autant le degré d'ouverture et de contradiction des avis et recommandations formulés (*ibid.*). Ce renouvellement de l'expertise de l'Etat se traduit par exemple par l'élargissement d'un « Club littoral », créé en 2010 et animé par le Cerema avec les principales directions du Ministère de l'Ecologie (Direction de l'Eau et de la Biodiversité et Direction Générale de la Prévention des Risques). Ce club « métier » vise à assurer pour l'ensemble des services de l'Etat une veille scientifique et technique, de partager régulièrement des points d'actualité, de faire remonter des « *sujets chauds du moment* » des services déconcentrés vers les services centraux, ainsi que, « *plus que de faire passer un message, d'échanger sur les bonnes pratiques* » en matière de conduite et d'animation d'une procédure type PPRL (Ministère de l'Ecologie, Direction Générale de la Prévention des Risques, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, 30-35 ans).

Les difficultés récurrentes rencontrées dans la prévention du risque, la Directive européenne relative à la gestion et à la prévention des inondations en 2007 (ci-après Directive Inondation) ainsi que les événements de tempête et d'inondation survenus en France en 2010 ont conduit à renforcer la politique de gestion des risques d'inondation et de submersion au niveau national, dans le cadre d'une « stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ». Nous en étudions à présent les principales caractéristiques, ainsi que celles de la « stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte », afin de montrer en quoi ces « *stratégies d'action publique* » symbolisent une forme de dépassement des approches et difficultés illustrées ci-dessus.

2. Stratégies nationales : une nouvelle gestion publique des risques littoraux ?

Deux stratégies nationales sont actuellement dédiées aux risques littoraux et à l'adaptation au changement climatique en zones côtières : la Stratégie nationale pour la gestion intégrée du trait de côte (SNGITC, 2012), portée par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), et la Stratégie nationale pour la gestion des risques d'inondation et de submersion marine (SNGRI, 2014), portée par la Direction générale de prévention des risques (DGPR). L'objectif ici n'est pas d'analyser l'opérationnalisation de ces stratégies. Il s'agit de faire ressortir les éléments clés de leur « *infrastructure cognitive et organisationnelle* » (Le Bourhis, 2003) pour dégager, au-delà d'un simple « effet rhétorique », ce que ces instruments disent des pratiques actuelles de gouvernement des risques littoraux, et de leurs effets sur la mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières. Le tableau-ci-dessous présente les principales composantes des deux stratégies étudiées.

Dimensions	SNGITC (2012)	SNGRI (2014)
Objectifs affichés	<ul style="list-style-type: none"> - Développer l'observation du trait de côte et identifier les territoires à risque érosion pour hiérarchiser l'action publique - Elaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés - Evoluer vers une doctrine de recomposition spatiale du littoral 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter la sécurité des populations exposées - Stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation - Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés
Principes et recommandations	<p>Cohérence des politiques publiques (urbanisme, aménagement, risques...)</p> <p>Trait de côte naturellement mobile ; Anticiper et planifier à long terme</p>	<p>Solidarité, subsidiarité et synergie des politiques publiques</p> <p>« Vivre avec » et s'adapter au risque ; réduction des vulnérabilités</p>
	<p>Gestion conjointe et cohérente entre érosion / submersion marine</p> <p>Articulation des échelles spatiales et temporelles</p>	
Expertise (observation, suivi, projections...)	<p>Réseau national des observatoires du trait de côte, indicateur national d'érosion côtière...</p> <p>Projections d'évolution du trait de côte à différents horizons</p>	<p>Indicateurs et identification des Territoires à Risque Important d'inondation (TRI) ;</p> <p>Cartographies / estimations des risques avec 3 scénarios d'occurrence</p>
Cadre réglementaire et juridique	<p><i>(Possibilité de prise en compte des stratégies érosion dans le SRADDET)</i></p>	<p>Directive Inondation (UE)</p> <p>Code de l'Environnement</p> <p>Plan de Gestion des Risques Inondation-submersion (PRGI)</p>
Démarches procédurales et incitatives	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte - Appels à projets (Relocalisation des biens et des activités, « Imaginer le littoral de demain ») 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) - Appel à projets / labellisation des Programmes d'Actions pour la Prévention des Inondations (PAPI)
Dimension organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Comité national de suivi + comité scientifique national : définition des priorités, suivi, évaluation - Stratégies territoriales « partagées » (compatibles avec la stratégie nationale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Commission Mixte Inondation : orientations prioritaires et labellisation/financements - Définition des PGRI par bassin hydrographique - Stratégies locales (conformes avec la stratégie nationale et le PGRI)
Echelles temporelles / Cycle d'action	<p>Plan d'actions sur 3 ans (2012-2015 ; 2017-2019)</p>	<p>Révisée tous les 6 ans (idem cycle Directive Cadre sur l'Eau)</p>

Tableau 3 : Deux stratégies d'action publique de gestion des risques littoraux

Malgré la différence de portée entre ces deux stratégies due au cadre réglementaire de la Directive Inondation, de nombreuses convergences sont identifiées et révèlent des principes et des outils communs : édicition d'éléments de doctrine inspirés en partie par les textes et les engagements supranationaux (incluant la transversalité et la prise en compte conjointe de plusieurs risques littoraux) ; pilotage national visant à prioriser et à hiérarchiser l'action publique ; incitation à des actions locales par le biais d'appels à projets et de dispositifs de labellisation ; production de guides méthodologiques, de référentiels et de méthodes (évaluations économiques type analyses coûts-bénéfices) pour accompagner les acteurs locaux... Nous présentons dans chaque sous-section ces différentes dimensions et, pour chacune d'elle, des critiques adressées soit par des services de l'Etat, soit par des partenaires dénonçant les contradictions ou les contraintes rencontrées dans leur mise en œuvre²⁶⁶. L'analyse permet d'une part de soutenir que ces stratégies participent d'une « nouvelle gestion publique des risques », et d'autre part de développer, à partir des dimensions mises en exergue (**en caractères gras**) dans chaque sous-section, le concept de *stratégie d'action publique* pour caractériser cette nouvelle forme d'instrumentation de l'action publique.

i. Construction de sens et de nouvelles doctrines d'action : vulnérabilités, résilience et adaptation

Parmi les engagements issus du Grenelle de la Mer, figurait la définition d'une « stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer ». Faisant référence aux travaux du comité opérationnel « aménagement, protection et gestion des espaces littoraux » (COMOP 12) du Grenelle de la Mer, le Premier Ministre François Fillon indiquait, dans son discours du Havre en 2009, la nécessité d'une telle stratégie en ces termes :

« [...] poursuivre la réflexion sur certains points et sur certains espaces complexes et fragiles, comme le littoral, cette "délicate rencontre de la terre et de la mer", ainsi que le Grenelle de la Mer l'a qualifié très justement. D'ici à 2020, 70 % de la population mondiale vivra dans une bande de 100 kilomètres le long des mers. Sans une réflexion globale sur nos zones côtières, [...] l'attraction puissante qu'exercent les littoraux sur l'humanité conduira demain à une catastrophe écologique majeure. »

²⁶⁶ F-M. Poupeau (2015) aborde également la question des schémas et autres « démarches stratégiques » pour le cas des politiques énergétiques. Il parle alors d'une « société de schémas » et interroge trois dimensions relatives à cette prolifération d'outils : les équilibres à trouver entre intégration (nationale) et différenciation (territoriale), la valeur ajoutée de ces schémas au regard des coûts de transaction générés, l'articulation entre souci d'efficacité administrative et impératif démocratique.

Sous la Présidence du député de la Manche Alain COUSIN, un groupe de travail²⁶⁷ s'est réuni 6 fois entre fin 2010 et mai 2011 et a rendu un rapport qui a constitué le socle de la stratégie nationale (Cousin, 2011). Les notions de transversalité, de responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités, d'anticipation et de gestion à long terme, constituent les maîtres mots de cette stratégie nationale (ainsi que des stratégies régionales et locales associées) :

« [...] la gestion intégrée du trait de côte prend en compte la nécessité d'appréhender cette gestion à des dimensions géographiques et temporelles adaptées, avec une approche transversale des politiques publiques. Elle constitue également un des éléments de la gestion intégrée de la mer et du littoral et du plan national d'adaptation au changement climatique. La mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée du trait de côte repose sur une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales » (MEDDE, 2012, p.3).

Le premier « principe commun » arrêté dans ce document stipule que *« le trait de côte est naturellement mobile : il ne peut pas et ne doit pas être fixé partout »* (p.4). Ce principe de mobilité du trait de côte, qui irrigue désormais un grand nombre de discours et d'actions, constitue un changement de référentiel important des politiques de gestion du littoral²⁶⁸. D'autres principes affichés dans la stratégie symbolisent ces préoccupations vis-à-vis de futurs environnementaux face auxquels les pouvoirs publics doivent se préparer, anticiper, planifier :

« Il est nécessaire de planifier maintenant et de préparer les acteurs à la mise en œuvre de la relocalisation à long terme des activités et des biens exposés aux risques littoraux, dans une perspective de recomposition de la frange littorale, et ce même si des mesures transitoires sont mises en œuvre » ; « dans la perspective du changement climatique, il est nécessaire d'anticiper l'évolution des phénomènes physiques d'érosion côtière et de submersion marine. [...] » (MEDDE, 2012, p.4).

Des « recommandations stratégiques » sont également posées (par exemple *« évoluer vers une doctrine de recomposition spatiale du territoire »* pour promouvoir la relocalisation des biens et des activités en arrière-littoral) et constituent autant d'éléments de doctrine adressés aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales pour susciter de nouvelles actions

²⁶⁷ Composé de services de l'Etat (directions et services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, Ministère de l'Agriculture), de l'Association National des Elus du Littoral, de représentants socioprofessionnels (assemblée permanente des chambres d'agriculture, comité national de la conchyliculture, fédération française des sociétés d'assurance), de la Confédération Générale du Travail, d'établissements publics (BRGM, Conservatoire du littoral, ONF, SHOM), d'associations (France Nature Environnement, Ligue de Protection des Oiseaux, Rivages de France, Surfrider Foundation Europe, WWF) et de laboratoires universitaires (Brest, Caen, Montpellier).

²⁶⁸ S'il est particulièrement observé ces dernières années, le chapitre 1 a permis de montrer que ce changement fait suite à d'importants questionnements sur les pratiques de gestion du littoral ces trois à quatre dernières décennies.

partenariales²⁶⁹. **Construire du sens et afficher des priorités nationales** (anticiper les changements environnementaux, réduire les vulnérabilités, « faire avec » les dynamiques littorales, réduire les effets collatéraux et les dépenses afférentes...) pour impulser des changements d'idées et de pratiques suite à plusieurs décennies de « lutte contre la mer », tel est l'objet premier de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Parmi les éléments de justification, les contraintes budgétaires représentent des éléments majeurs de rationalisation des pratiques effectuées jusqu'alors :

« La notion traditionnelle de défense contre la mer trouve aujourd'hui ses limites pour plusieurs raisons. Des raisons d'abord financières : le coût des projets, de leur maintenance, de leur réparation, est de plus en plus difficile à soutenir dans le contexte particulièrement contraint que nous connaissons actuellement. Et d'autres stratégies, comme la relocalisation des activités, peuvent présenter un bilan coûts-bénéfices plus intéressant que de vouloir continuer à se défendre contre la mer. » (Directrice générale de la prévention des risques, actes du séminaire de lancement de l'appel à projets relocalisation, 14 février 2013).

Ces éléments se retrouvent également dans la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), issue pour sa part de la Directive européenne relative à la gestion et à la prévention des risques d'inondation (dite « Directive Inondation ») et de sa transposition en droit français par la loi d'engagement national pour l'environnement de juillet 2010 (dite loi Grenelle 2)²⁷⁰. Selon les objectifs fixés par la Directive Inondation, l'objectif général de la SNGRI est de « *réduire les conséquences négatives des inondations sur la santé humaine, l'activité économique, l'environnement et le patrimoine culturel* ». Il s'agit avant tout de **réduire les dépenses et les coûts économiques des catastrophes**, dans une logique de compétitivité et d'attractivité des territoires européens²⁷¹. Pour ce faire, trois objectifs prioritaires et quatre « orientations stratégiques » fondent la SNGRI :

- Objectifs : « *augmenter la sécurité des populations exposées* », « *stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation* » et « *raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés* ».
- Orientations stratégiques : « *développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage* », « *aménager durablement les territoires* », « *mieux savoir pour mieux agir* », « *apprendre à vivre avec les inondations* ».

²⁶⁹ En Aquitaine, « [le] premier objectif d'une stratégie locale est de réduire durablement et efficacement la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités à l'érosion côtière. » (GIP Littoral Aquitain, 2012).

²⁷⁰ Le cadre donné par la Directive Inondation explique l'architecture générale de la SNGRI, à l'image de la politique de l'eau mise en œuvre suite à la Directive Cadre européenne sur l'Eau : identification des secteurs et territoires sur lesquels porter des actions en priorité, programmes d'action sur 6 ans laissés à l'appréciation des Etats membres et révision en fin de cycle, indicateurs de suivi pour favoriser la comparaison entre Etats membres et favoriser des apprentissages et changements de pratiques...

²⁷¹ « La prise en compte du risque inondation dans une logique d'aménagement durable des territoires a pour objectif d'augmenter leur compétitivité et leur attractivité. Les collectivités qui y sont exposées se doivent de stabiliser voire réduire la vulnérabilité de leur territoire. » (MEDDE, 2014, p.9).

La SNGRI vise enfin à agir sur l'ensemble des champs d'action disponibles pour réduire ces vulnérabilités : « *connaissance, prévision des inondations, information préventive, prise en compte du risque dans l'aménagement, protection des populations et réduction de la vulnérabilité, préparation à la crise, gestion de crise, de post crise et retour d'expérience.* » (MEDDE, 2014, p.5). Cet ensemble de principes symbolise le **passage d'une « politique de l'urgence », caractéristique de la gestion de crise, vers une « gouvernance de la préparation »** (*governance of preparedness*) (Medd et Marvin, 2005), caractérisée par la réduction des vulnérabilités et le renforcement de la résilience ainsi que par la mobilisation de nouvelles configurations d'acteurs publics et privés autour de ces objectifs.

Des différences importantes sont cependant à noter entre la stratégie de gestion des risques d'inondation, soumise à des rapportages et un suivi de la Commission européenne, et d'autres stratégies qui ne relèvent jusqu'à présent pas de réglementations européennes, comme la SNGITC ou la « Stratégie nationale pour la mer et le littoral » (2017). Pour plusieurs agents des services de l'Etat interrogés à ce sujet, ces dernières représentent un moyen de **communiquer publiquement sur les priorités d'actions** (« *comme chaque employé qui va fixer ses objectifs annuels* ») et d'afficher des éléments de continuité et de cohérence des actions étatiques : « *[...] je l'ai vu comme ça, communiquer au plus grand nombre sur, étonnamment, ce qu'on fait déjà [...] et pourquoi on le fait. [...] montrer en quoi ce qu'on fait a une cohérence et en quoi ce sera évidemment poursuivi.* » (Entretien, chargé de mission DGPR, Ministère de l'Ecologie).

ii. Pilotage par le centre et hiérarchisation de l'action publique

Les outils et instruments mobilisés à travers ces *stratégies d'action publique* illustrent le repositionnement de l'Etat (après la tempête Xynthia notamment) dans un jeu de plus en plus complexe entre acteurs intervenant sur les risques littoraux : **la conception, le pilotage et le suivi-évaluation** (avec des objectifs chiffrés et des indicateurs de performance) reviennent aux directions centrales appuyées par des organismes sous tutelle étatique ; la mise en œuvre est confiée aux services déconcentrés, aux collectivités territoriales et aux « parties prenantes » des territoires concernés. Suite à une période essentiellement axée sur la prévention et la contractualisation, une forme de verticalité est ainsi redonnée dans le but affiché d'une meilleure efficacité et d'une efficience de l'action publique en matière de gestion et de réduction des risques. La « **priorisation** » et l'amélioration continue de la politique de gestion des risques d'inondation figurent en effet comme l'un des trois principes directeurs de la SNGRI.

Pour ce faire, un des préceptes posés par ces stratégies consiste à « *mieux connaître pour mieux agir* ». L'observation montre que ces stratégies consistent moins à produire de nouvelles connaissances (ceci relevant davantage des programmes de recherche et d'études à différentes échelles) qu'à synthétiser, à mettre en cohérence et à homogénéiser à l'échelle nationale des connaissances existantes. S'agissant de la SNGITC, l'axe portant sur les connaissances a sans doute été celui le plus investi depuis 2012, en particulier pour la mise en réseau à l'échelle nationale des observatoires (locaux ou régionaux) du trait de côte, ceci dans un triple objectif : « *la production et la diffusion de données se traduisant notamment par la*

définition de méthodologies et de protocoles de suivi communs, le partage des compétences et la mutualisation de moyens favorisant la conduite d'actions partenariales et l'expertise collective, la mise en œuvre d'actions de communication et d'éducation et la participation de la société civile » (MEDDE, 2016, p.22). Un recensement et une analyse des différents observatoires du trait de côte ont été menés par l'Université de Brest et le BRGM à la demande du Ministère de l'Écologie (voir Suanez *et al.* (2012))²⁷². De même, un « indicateur national d'érosion côtière » a été développé par le Cerema, dans l'objectif de disposer de données harmonisées au niveau national et d'« *alimenter le porter-à-connaissance de l'État en l'absence d'informations plus précises localement.* »²⁷³. La mise en place de cet indicateur est motivée comme suit :

« [...] compte tenu des enjeux liés à l'évolution du trait de côte pour le littoral français, il est essentiel de disposer d'une information homogène à une échelle nationale sur les processus en cours notamment dans le cadre du changement climatique. [...] Cet indicateur permet d'établir un constat du phénomène d'érosion à l'échelle nationale sur une base comparable. Sa cartographie n'a pas vocation à se substituer aux études locales, potentiellement plus précises et destinées à des déclinaisons opérationnelles : elle constitue un outil complémentaire d'information à une échelle différente. » (MEDDE, 2016, p.16).

Mais, à l'image des « territoires à risque important d'inondation » (TRI) fixés dans la Directive Inondation, l'objectif de cet indicateur est de pouvoir comparer les taux d'érosion à l'échelle nationale et ainsi d'identifier des territoires prioritaires :

« Il n'existe pas de cartographie nationale permettant d'identifier, sur la base d'une méthodologie commune, les secteurs combinant une érosion forte et une densité des implantations des activités et des biens. Cette cartographie est néanmoins indispensable afin de hiérarchiser l'action publique. » (MEDDE, 2012, p.9)

Ces objectifs et ces actions traduisent l'emprise d'une rationalité experte et scientifique, elle-même mise au service du **pilotage et de la hiérarchisation de l'action publique** au niveau national, via « *une priorisation territoriale sur les secteurs concentrant le plus d'enjeux potentiellement exposés (TRI) et par une priorisation économique sur des projets souhaitables et soutenables* » (MEDDE, 2014, p.5).

²⁷² Cette mesure s'inscrit dans un mouvement plus général de création et de mise en réseau d'observatoires des risques naturels, au sein duquel l'Observatoire National des Risques Naturels (créé en 2012 par l'Etat, la Caisse Centrale de Réassurance et la Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels) représente la cheville ouvrière. Ses missions sont : « *Améliorer et capitaliser la connaissance sur les aléas et les enjeux ; Alimenter un dispositif d'évaluation et de prospective ; Contribuer au pilotage et à la gouvernance de la prévention des risques ; Mettre à disposition du public des informations afin de contribuer à l'amélioration de la culture du risque ; Servir l'analyse économique de la prévention et de la gestion de crise.* » (<http://www.onrn.fr/site/rubriques/qui-sommes-nous.html>)

²⁷³ <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/son-perimetre-d-utilisation-et-ses-limites-a959.html>.

Cet équipement matériel (indicateurs, cartographies...) des *stratégies d'action publique* est complété par de nombreux **indicateurs de suivi-évaluation** des actions, qui sont pour la plupart publicisés dans l'objectif de renforcer conjointement la transparence et l'efficacité de l'action publique. Pour les services déconcentrés de l'Etat, ces indicateurs sont inscrits dans les objectifs annuels et pluriannuels : nombre de Programmes d'Actions pour la Prévention des Inondations (PAPI) approuvés, surface du territoire couverte par un PAPI, linéaire côtier couvert par un PPR... Plus généralement, l'évaluation « *quantifiée des performances actuelles et futures* » est inscrite comme devant permettre d'atteindre les objectifs prioritaires de la SNGRI sur 20 ou 30 ans.

Prioriser pour qui et en fonction de quoi ?

Le travail d'expertise mené afin d'évaluer à l'échelle nationale les territoires les plus vulnérables (en termes physiques et économiques) et sur lesquels prioriser l'action et les financements publics, a suscité des interrogations et des critiques sur l'équité de traitement des territoires : le maire d'une commune de 1500 habitants en Martinique a regretté à ce titre le fait de n'avoir pu bénéficier de l'identification au titre de « territoire à risque important d'inondation » (TRI) « *ayant des conséquences de portée nationale* » (termes de la loi Grenelle 2), alors qu'il aurait souhaité mettre en place un Programme d'action et de prévention des inondations (PAPI) :

« [...] on a l'impression que l'Etat est finalement informé d'un certain nombre de situations. Après [...] ils essaient en fait de se protéger en termes de responsabilité, [...] et ils laissent au maire le soin de régler, mais ce n'est pas possible ! Et [...] des vies humaines et des biens restent exposés ! [Suite à] la modélisation des PAPI pour la Martinique, à la suite du croisement aléas – enjeux, on a Fort-de-France et le centre [de l'île] qui bénéficient du dispositif, mais qu'est-ce que je fais avec ma population ? [...] On a l'impression au fond qu'on pourrait disparaître, sans que ça ne pose problème... » (Entretien, Maire d'une commune littorale en Martinique)

Selon l'approche classique « *risque = aléas x enjeux* » qui a été utilisée, les « enjeux » n'ont, sur cette commune dont le niveau économique est l'un des plus faibles de la Martinique, pas été jugés/évalués comme suffisamment « importants ». Nous reviendrons, dans la dernière sous-section du chapitre, sur ce constat d'une priorisation des risques et l'allocation de moyens en fonction de ces priorités.

iii. Responsabiliser et susciter la maîtrise d'ouvrage : appels à projet et labellisation

Les deux autres principes directeurs de la SNGRI (au-delà de la recherche de synergie des politiques publiques) que sont la **solidarité** et la **subsidiarité** sont mobilisés au service de cette légitimation :

« *La stratégie est ainsi l'occasion de réaffirmer que l'État et les collectivités à tous les échelons territoriaux, par leurs actions complémentaires, concourent solidairement à la*

gestion des risques d'inondation. L'élaboration collective et partagée de cette stratégie [...] fonde sa légitimité et permet aux parties prenantes d'engager ensemble une démarche de co-responsabilité, dans le respect du rôle de chacun. Si l'État porte cette stratégie nationale, il n'en est pas pour autant le seul animateur, chaque intervenant, au premier rang desquels les collectivités territoriales, ayant à prendre toutes leurs responsabilités dans les choix de gestion. » (MEDDE, 2014, p.5)

Certains élus impliqués dans des instances nationales relaient cette rhétorique envers leurs homologues :

« Et puis est arrivée la tempête Xynthia, porteuse de malheur mais également porteuse d'une véritable espérance. Nous constatons aujourd'hui qu'il s'est fait en deux ans [...] plus de choses qu'il ne s'en était passé en quarante ans. Xynthia était une tempête, certes importante, mais qui n'était pas tout à fait exceptionnelle comme l'ont montré les historiens. Un événement se reproduisant à échéance plus ou moins régulière mais susceptible de s'aggraver à l'avenir. Les collectivités et l'Etat ont alors pris conscience des risques et de la fragilité de notre littoral. S'est alors mise en place une véritable démarche participative et partenariale de gestion intégrée du risque : c'est la première fois qu'on parlait d'une stratégie nationale. Et nous avons finalement retrouvé dans l'État français une véritable expertise que nous pensions avoir perdue. Le littoral avait été complètement abandonné. [...] Aujourd'hui, nous sommes au cœur d'une véritable stratégie nationale rassemblant de manière partenariale l'ensemble des responsables, qu'ils soient issus de l'État ou des collectivités territoriales. » (Maire, ancien député, président délégué de l'ANEL ; actes du séminaire de lancement de l'appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, 14 février 2013)²⁷⁴

Les éléments avancés dans la stratégie nationale comme dans ce discours reprennent à leur compte les différents principes sur lesquels reposent la légitimation des nouvelles formes de pilotage et de coordination des politiques publiques. Ces critères de transparence et de participation, d'efficience et d'efficacité constituent en effet les principaux schèmes discursifs sur lesquels s'appuient les formes de légitimation politique pour engager les acteurs publics vers de nouvelles collaborations (Salles, 2006)²⁷⁵. C'est désormais aussi la responsabilité partagée et solidaire qui fonde cette légitimité. Deux interprétations peuvent être données à ces **dispositifs de responsabilisation**, qui se complètent plus qu'elles ne s'excluent (Salles, 2009). D'une part, ce transfert de responsabilités traduit les difficultés croissantes à gouverner

²⁷⁴ Cet élu est membre de la Commission Mixte Inondations chargée notamment de labelliser et d'allouer les financements étatiques des Programmes d'Actions pour la Prévention des Inondations (PAPI). Cette commission est chargée du pilotage de la stratégie ; elle est composée d'environ 30 membres réunissant des représentants de collectivités territoriales, des représentants de l'Etat ainsi que des représentants de la « société civile » (syndicats, associations...) et d'organismes d'expertise en matière de prévention des risques.

²⁷⁵ Ce que V. Schmidt (2013) appelle la légitimité par les *throughputs*, c'est-à-dire les éléments (discursifs, organisationnels...) constitutifs des politiques publiques (en complément de la légitimité par les *inputs* ou par les *outputs* d'une politique publique)

les risques et les incertitudes associés aux changements environnementaux : la nouvelle compétence « Gestion de l'Eau et des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI), rendue obligatoire par la loi MAPTAM²⁷⁶ au 1^{er} janvier 2018 pour les établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, agglomérations, syndicats mixtes...), illustre ce transfert de compétences et de responsabilités. Elle comprend, outre les inondations fluviales et les submersions marines, toutes les opérations de « défense contre la mer », incluant l'érosion marine²⁷⁷. D'autre part, cette responsabilisation solidaire peut s'entendre comme le reflet d'une conception émergente dans la gouvernance des risques naturels au niveau européen, qui mise davantage sur la construction et/ou le renforcement des capacités des individus et des collectifs sociaux (Kuhlicke *et al.*, 2011) et valorise la responsabilité active de chaque individu (Salles, 2009).

Dans la régulation des enjeux littoraux, les instruments et outils qui viennent à l'appui de ces mécanismes de participation et de responsabilisation sont les **appels à projets**, les **dispositifs de labellisation** pour le financement de programmes d'actions et de stratégies locales, ainsi que les **guides méthodologiques et référentiels** produits pour cadrer et accompagner ce transfert de responsabilités. La labellisation des Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI) et des Plans de Submersion Rapide (PSR) se fait en particulier dans le cadre d'un appel à projets permanent, la labellisation et le financement étant cadrés par un cahier des charges. Ces dispositifs incitatifs favorisent un cadre compétitif afin de faire émerger de nouvelles maîtrises d'ouvrage et des projets de réduction de la vulnérabilité et de préparation face aux risques et aux menaces.

Le « cycle du projet » : quelle capitalisation entre les démarches ?

Sans la pression exercée par une directive européenne, la SNGITC ne dispose pas d'autant de mécanismes de responsabilisation et d'imputation envers les acteurs locaux. C'est donc dans une moindre mesure (au vu des montants financiers beaucoup plus faibles que pour les inondations) qu'un appel à projets a été conduit pour expérimenter l'option de la relocalisation des biens et des activités²⁷⁸. Des critiques internes sont relevées par rapport au manque de suivi et de capitalisation entre les appels à projets :

²⁷⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles.

²⁷⁷ « L'objectif [de la compétence GEMAPI] est de favoriser la bonne coordination des actions appelées à intervenir sur un même territoire en faveur de la prévention des risques d'inondation et de submersion marine, de gestion des milieux aquatiques et de gestion du trait de côte, et la mobilisation d'un gestionnaire unique lorsque cela s'avère pertinent au regard des enjeux et des stratégies locales qui seront élaborées par les collectivités compétentes. » (Réponse de la Ministre de l'Ecologie à Mme Pascale GOT, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-91281QE.htm>)

²⁷⁸ « Dans la perspective d'une mise en œuvre croissante d'opérations de déplacements des activités et des biens, une expérimentation sera développée sous la forme d'un appel à projets relocalisation des activités et des

« [...] ça a été vraiment marquant sur l'appel à projets relocalisation. L'appel à projets est terminé, très bien merci, limite « on passe à autre chose »... Enfin, moi, c'est vraiment comme ça que je l'ai perçu. « On va passer à l'appel à projets « imaginons le littoral de demain » ». Mais enfin, on n'a pas fini... Tu vois c'est ce côté un peu sensationnel, communication... [...] Ça va être très bien, [...] mais on n'aura pas avancé d'un iota depuis la fois précédente. » (Entretien, chargé de mission, Ministère de l'Ecologie)

Cette critique se retrouve également parmi les bénéficiaires de certains appels à projets :

« Et il y a un nouvel appel à projets à destination des collectivités pour des stratégies d'adaptation au changement climatique. Et là tu te dis, mais attendez, vous n'avez pas compris que les appels à projets ça ne marchait pas et que ça ne servait à rien ? Et donc ils en refont un autre, avec un sujet quasi similaire mais en changeant les mots, en parlant de stratégie sans savoir ce qu'est une stratégie. » (Entretien, respect de l'anonymat)

Enfin, une lecture cursive du programme d'actions 2017-2019 de la SNGITC permet de voir ce que les termes employés disent de l'attribution des rôles : « promouvoir », « appuyer », « s'appuyer sur », « sensibiliser », pour ce qui relève de l'Etat ; « création », « élaboration », « diffusion » pour ce qui concerne les organes d'expertise technique et méthodologique (BRGM, Cerema...) pour la production de guides méthodologiques (ex. du guide « *Les collectivités territoriales face aux risques littoraux : élaborer et mettre en œuvre une stratégie de réduction du risque de submersion marine* » (CEPRI, 2016)) et de référentiels (ex. du référentiel de vulnérabilité aux inondations produit par le Cerema) afin d'assister les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs programmes d'action.

iv. Interdépendances et transversalité de l'action publique

Les stratégies d'action publique étudiées constituent enfin des tentatives de dépassement d'un traitement sectoriel des risques littoraux par-delà les découpages administratifs et juridiques²⁷⁹, en promouvant la prise en compte des interdépendances entre phénomènes d'érosion et de submersion marine. La SNGITC indique ainsi : « *Développer une gestion territoriale conjointe et cohérente des risques liés à l'érosion côtière et à la submersion marine qui prévoit la désignation d'un chef de file chargé de l'élaboration d'un schéma*

biens exposés aux risques littoraux » (MEDDE, 2012, p.15). L'analyse de cet appel à projets, réalisée entre 2012 et 2016, fait l'objet du chapitre 8.

²⁷⁹ Le travail de rédaction des textes participe de cette recherche de transversalité, comme ici au sujet d'une autre « stratégie d'action publique », la Stratégie nationale pour la mer et littoral, dont la partie sur les risques littoraux a été rédigée par trois directions du Ministère : « *C'était quelque chose qu'on avait co-rédigé avec la DEB [Direction de l'Eau et de la Biodiversité]. La DHUP [Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages] avait demandé à pouvoir se greffer sur ce projet de rédaction. Ce qui fait que la partie risques littoraux de la SNML a vraiment été rédigée à 3 mains [ce qui] n'est pas toujours évident [...]* » (Chargé de mission à la Direction générale de prévention des risques, Ministère de l'Ecologie).

territorial et du respect de sa mise en œuvre par les acteurs en fonction de leurs compétences respectives ». (MEDDE, 2012, p.5). Au sein de la SNGRI est évoqué le fait que : « *Sur le littoral, la conjonction possible de plusieurs risques, submersions marines, érosion côtière, crue d'un fleuve etc., appelle un traitement coordonné à la bonne échelle en termes de diagnostic et de gestion des risques, rendu d'autant plus important par l'impact du changement climatique.* » (MEDDE, 2014). Ces stratégies affichent par ailleurs la nécessité d'articuler différentes échelles spatiales et temporelles pour la gestion et la prévention des risques littoraux²⁸⁰. La compétence GEMAPI évoquée *supra* et confiée aux collectivités vise à cet effet à renforcer les interdépendances entre acteurs locaux chargés de la politique de l'eau, de la prévention des risques, de l'aménagement et de l'urbanisme... Ces stratégies correspondent ainsi, pour emprunter le langage de Pierre Muller (2015), à des tentatives de déssectorisation – ou de transversalisation – de l'action publique (et de l'action étatique en particulier) pour le traitement politique de problèmes multidimensionnels.

Un couple érosion-submersion à l'épreuve des héritages administratifs

Se confirme toutefois l'idée que la création du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable en 2008 n'a pas entraîné un dépassement systématique du traitement sectoriel et corporatiste sur lequel l'Etat a bâti ses modes d'intervention et d'organisation (Lascoumes *et al.*, 2014). Les deux stratégies nationales étudiées sont respectivement portées par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) pour la SNGITC et par la Direction Générale de Prévention des Risques (DGPR) pour la SNGRI.

Plus spécifiquement, la SNGITC est portée par la sous-direction du littoral et des milieux marins, qui résulte de la création du Ministère de l'Ecologie et de la refonte de l'ancienne direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du Ministère de l'Equipement, tournée alors vers la « *défense contre la mer* »²⁸¹. Cette nouvelle sous-direction a donc comme objectif d'opérer un changement de « *culture* » et une « *transition* » (sémantique, organisationnelle, administrative...) pour passer de la « *défense contre la mer* » à la « *gestion intégrée du trait de côte* ». Mais s'agissant du traitement des risques elle est moins dirigiste et fait face à un déficit d'autorité par rapport à une direction plus technicienne et régaliennne comme la DGPR (voir aussi Poupeau (2013b)), conduisant à des tensions dans la recherche de transversalité entre les deux stratégies.

²⁸⁰ « *Articuler les échelles temporelles de planification à 10, 40 et 90 ans en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités et des biens comme alternative à moyen et long termes à la fixation du trait de côte, sur la base des analyses coûts-bénéfices* » (MEDDE, 2012).

²⁸¹ C'est ce qui explique que des crédits AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France) anciennement alloués à la protection des infrastructures publiques contre les dégâts causés par la mer sont réorientés depuis quelques années vers les opérations pour l'étude et la gestion du trait de côte.

« [...] la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été en certains points calquée sur ce qu'on devait faire pour la transposition de la directive inondation. Notamment l'identification des « territoires à risque important d'érosion », ce qui a été mis en avant assez vite du côté de la DEB [Direction de l'Eau et de la Biodiversité] et qui a pas mal crispé la DGPR [Direction Générale de Prévention des Risques], justement pour éviter de faire des parallèles entre mécanismes, qui risquaient de rendre les choses un peu inaudibles au niveau des territoires. » (Entretien, chargé de mission à la DGPR, Ministère de l'Ecologie)

C'est également l'asymétrie entre la portée réglementaire, juridique et financière de la SNGRI et celle de la SNGITC qui est pointée ici :

« [...] on a une politique qui gère l'eau mais qui ne gère pas la mer. On a une politique nationale qui a été conduite sous deux angles avec la directive inondation et le post-Xynthia, qui a conduit à renforcer tout l'arsenal [stratégie, financements, documents de maîtrise de l'urbanisation...] sur les inondations. Et à chaque fois on est passé à côté du sujet littoral. Sur les PAPI et les PSR, on a complètement éludé la question de l'interrelation entre submersion et érosion. Sur les PPR prioritaires, c'est des PPR prioritaires inondation-submersion et pas érosion. » (Entretien, chargé de mission, GIP Littoral Aquitain)

v. Des stratégies au service d'une « nouvelle gestion publique du risque » littoral

A la lumière des éléments présentés ci-dessus, une conclusion analytique et une proposition théorique sont avancées dans cette section : d'une part, nous soutenons l'idée que ces stratégies nationales de gestion des risques littoraux (SNGRI, SNGITC) constituent les instruments d'une « nouvelle gestion publique du risque », telle qu'elle est observée en Angleterre depuis une dizaine d'années environ. D'autre part, le concept de *stratégie d'action publique* permet de mieux saisir ces nouvelles formes d'instrumentation de l'action publique, observées dans d'autres domaines d'action publique et à différentes échelles territoriales. Nous présentons alors les principales caractéristiques de ces nouveaux instruments.

a) L'adaptation et la « nouvelle gestion publique des risques » littoraux

L'analyse des deux stratégies nationales dédiées aux risques littoraux nous conduit à considérer qu'elles constituent les instruments d'une « nouvelle gestion publique des risques » (*new public risk management*), aussi appelée « régulation fondée sur le risque » (*risk-based regulation*) (Black, 2005 ; Rothstein *et al.*, 2006). Ces nouvelles formes de gestion du risque, qui s'observent dans certains pays d'Europe du Nord et en Angleterre en particulier,

sont fondées sur deux principes directeurs : la priorisation du risque et l'allocation de moyens en fonction de ces priorités, ainsi que la publicisation de ces priorités afin d'agir autant, sinon plus, sur les risques dits « de second ordre » (réputationnels, juridiques, financiers) pour les gouvernements et les agences de régulation que sur les risques dits « de premier ordre » (les vulnérabilités socio-environnementales)²⁸².

Les éléments décrits et analysés dans les sections précédentes ont permis d'identifier ces mécanismes à l'œuvre dans les *stratégies d'action publique* : l'usage d'indicateurs et de cartographies pour prioriser l'action publique et les moyens financiers correspondants (pour les stratégies locales de gestion du trait de côte, pour les Programmes d'Action et de Prévention des Inondations...), la publication des cartes et des territoires à risque important, de même que l'instauration de stratégies locales de gestion des risques inondation visant des procédures collaboratives pour accroître la responsabilisation dans ces territoires prioritaires... L'emboîtement recherché de stratégies de gestion des risques érosion et/ou submersion à différentes échelles dessine une architecture générale en « poupées russes », qui redonne de la verticalité dans les rapports de pouvoir plus que dans les responsabilités, les stratégies régionales et locales devant tenir compte de la stratégie d'échelle supérieure. Cette verticalisation vise ainsi, sans contrevenir aux lois de décentralisation et au principe constitutionnel de libre administration des collectivités entre elles et par rapport à l'Etat, à renforcer la cohérence, la compatibilité et la conformité des politiques régionales et locales avec les objectifs et priorités fixés au niveau national.

Ces stratégies nationales empruntent de nombreux principes du « puzzle doctrinal » (Bezes, 2012) de la « nouvelle gestion publique »²⁸³. Elles s'inscrivent dans un mouvement général de rationalisation que Weber observait déjà. Cette rationalisation transcende les changements de gouvernement, comme celui de 2012 qui n'a pas infléchi la politique initiée suite au Grenelle de la Mer et à la catastrophe Xynthia (même si ce changement a induit des délais de transposition de la Directive Inondation et de mise en place de la SNGRI). Les cas étudiés ont cependant permis de montrer les nuances, les décalages et les différences d'appropriation et de mise en œuvre entre la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation d'une part et la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) d'autre part. Ces différences sont autant le fait des héritages administratifs et des rapports de force entre les directions ministérielles qui portent ces stratégies, que d'éléments externes comme l'asymétrie entre une politique soumise à l'obligation d'*accountability* d'une directive européenne (SNGRI) et une politique plus autonome (SNGITC).

²⁸² "In a number of domains regulatory bodies have explicitly adopted risk-based approaches to the organization of resource allocation. Risk-based regulation is part of being explicit about limited resources and the need to direct them to where they are needed most" (Power, 2004, p.21)

²⁸³ « Séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre ; [...] mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation. » (Bezes, 2012).

b) Les « stratégies d'action publique » : nouvel instrument d'action publique

Au-delà des stratégies nationales, les modes d'action publique sous forme de stratégies émergent à différentes échelles territoriales sans être contraintes par une réglementation européenne. C'est le cas de la stratégie régionale (et des stratégies locales) de gestion de la bande côtière en Aquitaine, conduite sous l'égide du GIP Littoral Aquitain :

« [...] même si ce document ne s'inscrit pas dans un contexte réglementaire précis (la stratégie régionale de gestion de la bande côtière ne correspond à aucun des outils prévus par la réglementation française en termes de prévention des risques), elle constitue un référentiel partagé d'action publique [qui] ambitionne ainsi d'orienter l'action des collectivités et des services de l'État pour la gestion du risque d'érosion côtière. » (GIP Littoral Aquitain, Cahier des clauses techniques particulières - volet juridique, dossier de consultation pour l'élaboration de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière, 2009)

Répondant à un besoin de « référentiel partagé », la *stratégie d'action publique* constituerait alors une nouvelle « fiction nécessaire » (selon l'expression de Dubet, 2002), afin de penser l'action publique en matière de gestion et de préparation face aux risques et aux menaces. De nombreux autres domaines d'action publique font désormais l'objet de ce type d'instrumentation. Nous soutenons alors l'idée que, du « plan » des années 1950 aux années 1970, puis du « projet » des années 1970 aux années 2000, nous assistons à la généralisation d'un nouvel objet et instrument d'action publique, à savoir la « *stratégie d'action publique* ».

Nous proposons d'utiliser ce terme comme un concept à portée intermédiaire, pour désigner ces instruments dont les schèmes cognitifs, discursifs et organisationnels fondent la légitimité d'une « nouvelle gestion publique », caractérisée par une rationalité experte et scientifique (vue en section 2.ii), une rationalisation économique (*idem*) ainsi qu'une responsabilisation politique face aux difficultés de gouvernabilité d'un certain nombre de problèmes (section 2.iii). Ni exclusivement instruments incitatifs ou procéduraux, réglementaires, financiers ou encore informatifs et communicationnels, les *stratégies d'action publique* ont la particularité de combiner ces différents types d'instrumentation et les formes de légitimation associées (Lascoumes et Le Galès (2004)). Il s'agit de « méta-instruments » (Hood, 1983), dont l'objectif est de coordonner des instruments existants pour asseoir une cohérence et une légitimité de l'action publique (sections 2.i et 2.iv). Cette combinaison d'instruments offre une grande plasticité qui permet ainsi de « piloter à vue » l'action publique, de composer avec les incertitudes et leur réduction (pour le changement climatique par exemple), de s'ajuster aux conditions changeantes de l'environnement institutionnel et naturel, tout en inscrivant l'action collective dans un horizon de moyen ou long terme.

Comme toute institution, la *stratégie d'action publique* procède d'ajustements et d'hybridations par rapport aux normes existantes, puis de leur dépassement rendu possible par les conditions même de son déploiement : elle présente ainsi certaines caractéristiques du « *plan* » (pilotage centralisé, horizon d'action à moyen et long terme, rationalité experte, suivi de la bonne exécution de la démarche...), de nombreuses caractéristiques du « *projet* » (attention aux changements et aux futurs possibles, rationalité interactionniste assumant l'indétermination des processus d'action...), tout en s'inscrivant à la fois dans un mouvement

de rationalisation assumé et dans le « tournant argumentatif » des politiques publiques. Cette dernière dimension n'est pas des moindres, tant le terme de « stratégie » (dont l'étymologie renvoie au gouvernement, au commandement militaire) est mobilisée pour ses effets performatifs :

“Risk-based approaches to regulation are simultaneously strategic and goal-oriented. This conjunction of risk and strategy is fundamental to the marketing of new approaches to regulation and risk management, in particular by creating a common vocabulary between regulator and regulated.” (Power, 2004, p.21).

Afficher une *stratégie d'action publique* en matière d'adaptation face aux changements littoraux et aux incertitudes associées, ce serait en somme revendiquer « *des décisions dures [...] pour lesquelles nous ne disposons que d'évidences molles ou sujettes à controverses* » (Ravetz, 1997, cité dans Kalaora, 2010)²⁸⁴. C'est pourquoi les *stratégies d'action publique* interviennent pour beaucoup sur des registres de l'encouragement et de l'incitation : l'émulation et l'évaluation entre acteurs (ici entre collectivités territoriales) constituent la principale dynamique sur laquelle repose cette instrumentation. Des appels à projets sont mobilisés, à partir de cahier des charges qui cadrent – plus ou moins fortement selon les situations et formes de résistance – les réponses de porteurs de projet en fonction des priorités établies au niveau national (Breton, 2014 ; Epstein, 2015). Les *stratégies d'action publique* relèvent donc autant de la logique de projet qui dominait jusqu'à présent pour ses ambitions mobilisatrices et procédurales (Pinson, 2004), visant à cadrer et à capitaliser dans le temps les relations et les normes produites dans ces interactions, que de logiques normatives et performatives pour l'Etat comme pour les acteurs territoriaux : déterminer des seuils et des territoires prioritaires, bâtir des scénarios à long terme et analyser leur rapport coûts-bénéfices, suivre et évaluer *in itinere* les dispositifs d'action pour les ajuster en fonction des résultats attendus et d'évènements inattendus...

²⁸⁴ « En politique, « dire c'est faire », c'est-à-dire faire croire que l'on peut faire ce qu'on dit et en particulier faire connaître et reconnaître des principes de division du monde social, les mots d'ordre, qui produisent leur propre vérification en produisant des groupes et, par là, un ordre social. » (Bourdieu, 1981, p.13).

CONCLUSION DE LA 2^{EME} PARTIE

L'adaptation au changement climatique a fait l'objet d'opérations de « mise en récit » pour faire advenir un domaine digne d'intérêt et d'action publique dans le courant des années 2000. Cette mise en récit repose sur des opérations d'objectivation, de modélisation, de traitement des connaissances et des incertitudes sur les conséquences attendues de l'élévation du niveau de la mer, que le GIEC en particulier est chargé d'expertiser pour publiciser ces connaissances et ces projections. Ce récit d'action publique circule à différentes échelles d'action publique et de gouvernement, *via* des experts globaux et des réseaux d'acteurs transnationaux, pour être intégré et traduit dans les politiques existantes. Cette intégration s'opère majoritairement par la voie de la planification (plans nationaux d'adaptation). A la suite de Xynthia, l'introduction de surcotes pour les « aléas » submersion dans les plans de prévention des risques littoraux a participé d'une transformation-réduction des incertitudes liées à l'élévation du niveau de la mer au sein de ces servitudes d'utilité publique s'imposant aux documents de planification et d'aménagement des territoires littoraux, renforçant les tensions entre services de l'Etat et certaines collectivités littorales. Au-delà de cette intégration par la planification, s'observent des formes plus labiles et performatives de gouvernance et de gouvernement : l'agenda des solutions, les labels et trophées de l'adaptation au changement climatique, ainsi que les *stratégies d'action publique* dédiées aux risques littoraux.

L'économie générale, l'équipement matériel (observatoires, cartographies et zonages, indicateurs de vulnérabilité, indicateurs de performance...), les objectifs et principes sous-jacents des stratégies nationales de gestion du trait de côte et de gestion des risques d'inondation-submersion conduisent à souligner qu'elles participent d'une « *nouvelle gestion publique des risques* » littoraux. Le concept de « *stratégie d'action publique* » permet de saisir les instruments qui visent l'opérationnalisation de cette nouvelle gestion publique, renforcée par la gouvernance européenne des risques naturels. Ces instruments conjuguent des caractéristiques issues du plan, ainsi que du projet, afin d'inscrire l'action publique dans des horizons de long terme malgré les incertitudes tant biophysiques qu'institutionnelles et financières. Illustrant le « tournant argumentatif » des politiques publiques, le concept de *stratégie d'action publique* comprend enfin une forte dimension rhétorique. Face à la diversité d'acteurs intervenant dans la « nouvelle gestion publique » des risques littoraux, l'Etat se trouve « débordé » et « dé-différencié » dans ses modes d'action et de coordination (Pinson, 2015). Ces *stratégies d'action publique* constituent selon nous des supports et vecteurs de re-différenciation, en particulier ici par rapport aux collectivités de plus en plus dotées en compétences²⁸⁵.

²⁸⁵ Cette recherche de nouvelles différenciations de la part de l'Etat vis-à-vis de ses « partenaires » se retrouve bien dans une note technique du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre d'un Nouveau Conseil aux Territoires : « *L'action de l'État dans les territoires doit être différenciée et priorisée en fonction des enjeux et des contextes locaux et être pertinente et efficiente dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.* » (Je

Les appropriations différenciées de cette instrumentation en fonction des groupes sociaux et des territoires restent à analyser. Dans la mesure où la recherche de performance est intimement liée à la « *bonne coordination* » des acteurs sociaux, à leur responsabilisation autant qu'à leur créativité pour réduire les vulnérabilités et les conséquences de ces vulnérabilités, une voie féconde consiste à analyser l'opérationnalisation de ces *stratégies d'action publique* ainsi que leurs effets performatifs (attendus ou non) au sein des « dynamiques intermédiaires de l'action publique » (Filâtre et De Terssac, 2005). Une analyse des actions menées face à l'érosion marine dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est privilégiée du fait des problématiques communes à ce phénomène sur les deux terrains d'étude. Sur chaque terrain, l'analyse sera portée sur l'échelle régionale comme échelle intermédiaire (Aquitaine et Martinique) et sur deux acteurs intermédiaires ou frontières (le GIP Littoral Aquitain et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique).

souligne). Ce « nouveau conseil aux territoires » doit ainsi s'articuler autour d'une identification des complémentarités entre acteurs en matière d'ingénierie publique et privée dans les territoires (appuyée par une cartographie locale des acteurs d'ingénierie), s'appuyer sur des stratégies de conseil optimisées et régulièrement suivies et évaluées par les DREAL en particulier, ces stratégies pouvant également reposer sur des « *équipes légères fonctionnant en mode projet* ».

PARTIE III. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ZONES COTIERES : EXPERTISE SCIENTIFIQUE, EXPERIMENTATION POLITIQUE ET EXPERIENCES DES MILIEUX

Cette troisième et dernière partie propose d'élargir le spectre des configurations sociales se donnant à voir autour de la problématique de l'adaptation au changement en zones côtières. Elle cherche en effet à questionner dans quelle mesure, et de quelles manières, d'autres formes de problématisation, de publicisation et de mise en politique complètent et/ou reconfigurent les configurations expertes décrites et analysées dans la partie II. Pour le dire autrement, quelles sont les autres formes d'enquête qui ont cours au sujet des effets et des menaces que fait peser le changement climatique sur les zones littorales ? A quelles formes d'épreuve et d'expérience donnent-elles lieu ? Et dans quelle mesure les configurations expertes, dominantes dans le cadrage et la mise en politique de l'adaptation au changement climatique aujourd'hui en France, prennent-elles en compte ces autres registres d'enquête et d'expérience dans leur entreprise ? D'un point de vue étymologique en effet, expert, expérimentation et expérience renvoient à la notion d'épreuve, de passage : l'expert est celui qui a (fait) l'expérience de, qui a éprouvé ; l'expérimentation est ce qui permet de mettre à l'épreuve. En somme, dans quelle mesure le défi du changement climatique participe-t-il d'enquêtes et d'épreuves communes entre différents mondes sociaux, qu'ils soient experts, gestionnaires, associatifs, militants, etc. ? Afin de resserrer l'observation et les réponses à ces questions, trois objectifs et trois chapitres structurent cette partie. Chacun reprend et analyse l'un des trois principes directeurs mis en avant pour favoriser des modes de gouvernance adaptative (voir chapitre 2).

Le premier principe, celui de la *co-construction* de connaissances et de politiques d'adaptation, est analysé dans le chapitre 7 à travers deux organismes singuliers dans la gestion des littoraux étudiés : le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain, et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique. Tous deux s'inscrivent dans des arrangements institutionnels visant à faciliter les collaborations entre l'Etat et les collectivités territoriales du littoral concerné. Leur position dans le paysage institutionnel et leurs missions respectives en font également des organisations agissant au croisement entre science, politique et société : il s'agit alors de retracer, selon une mise en perspective diachronique, leurs conditions d'émergence et leur influence dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières. L'interrogation porte sur les ressources et les contraintes d'action de ces organismes pour se demander dans quelle mesure ils parviennent à acquérir des ressources de réflexivité et de pouvoir et à agir en tant qu'*organisations ou entrepreneurs frontières*.

L'un des dispositifs étudiés dans ce travail, à savoir un appel à projets du Ministère de l'Ecologie sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, s'est largement revendiqué de « l'expérimentation ». Le chapitre 2 a permis de rappeler l'importance dévolue à l'expérimentation et aux processus d'apprentissage social et/ou politique dans la littérature relative à la gouvernance adaptative. Il s'agissait alors d'appréhender les effets d'apprentissage, mais aussi les tensions et conflits non résolus, à

l'issue de cet appel à projets, à travers l'analyse du déroulement de cette démarche, entre 2012 et 2016, à différents niveaux d'action publique et suivant l'approche interprétative présentée *supra*. Le chapitre 8 propose donc d'explorer en détails cet exemple original de « configuration dialogique » du « faire face » aux risques (Becerra *et al.*, 2017) autour d'une mesure d'adaptation : la relocalisation ou le repli stratégique face à la montée du niveau marin.

Enfin, les principes de participation et d'intégration de connaissances citoyennes ou pratiques sont également largement prônés au sein du cadre de la gouvernance adaptative et dans les politiques d'adaptation au changement climatique. A travers l'enquête quantitative que nous avons menée à l'été 2013 sur la commune de Lacanau, dont la station balnéaire est aux prises avec le phénomène d'érosion marine, l'objectif était d'appréhender ces connaissances citoyennes et les expériences qu'ont (ou que font) les individus et groupes sociaux de l'érosion marine localement. A partir de ces résultats, il s'agissait d'analyser dans quelle mesure ces principes de participation et de co-construction de connaissances étaient opérationnalisés dans la fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique sur les zones côtières. Ayant constaté qu'un mode positiviste et légal-rationnel de gestion des risques littoraux persiste, et ce de manière structurante malgré les appels à la participation et à la délibération observés dans les discours scientifiques et politiques, l'objectif était alors d'analyser les mécanismes par lesquels ce mode de gouvernement se renouvelle, à la manière d'un système autopoïétique. Le chapitre 9 caractérise donc d'abord le mode dominant de gestion et de prévention des risques littoraux aujourd'hui en France, présente ensuite les résultats de l'enquête menée à Lacanau et fournit quelques dimensions explicatives de la « configuration culturelle » (Becerra *et al.*, 2017) observée localement face à l'érosion marine. Il avance enfin des éléments d'explication quant aux mécanismes qui participent de ce que nous appelons une « fabrique des profanes » et qui limitent les capacités d'expression et de débat public des expériences citoyennes vis-à-vis des milieux littoraux que ces populations fréquentent.

CHAPITRE 7. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR (ET PAR) LES TERRITOIRES : DES INSTRUMENTS DE TERRITORIALISATION AUX ACTEURS-FRONTIERES

Le chapitre précédent a permis de montrer que les instruments mis en œuvre pour favoriser la territorialisation de l'adaptation au changement climatique en zones côtières visent, selon des modalités plurielles, à intéresser et à enrôler les acteurs infranationaux – en particulier les collectivités territoriales – dans la problématisation et la publicisation de ce nouvel enjeu d'action publique. Plus précisément, nous avons montré les difficultés, les limites mais aussi les résistances opposées face à ces instruments dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation, de rationalisation de l'action publique et de régulation concurrentielle de la coopération territoriale. Les « stratégies d'action publique » dédiées au littoral constituent des tentatives de réponse à la transversalité des enjeux associés, explicitant les interdépendances entre des problèmes, des acteurs et des solutions, tout en opérant un repositionnement de l'Etat dans le gouvernement des conduites face aux risques littoraux. Mais ces stratégies d'action publique sont aussi critiquées sur des dimensions qui pourtant fondent leur légitimation, en particulier sur les exigences de transparence, de démocratie, d'effectivité et d'efficience.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser la manière dont certains acteurs, individuels et/ou collectifs, parviennent à faire tenir ensemble ces mécanismes et ces contraintes, à « mettre en musique » ces discours et ces instruments pour intégrer des principes de réduction des vulnérabilités littorales dans de nouvelles orientations d'action publique. Dit autrement, il s'agit de s'intéresser de plus près à ce qui fait lien et lieu de médiation autour des problèmes et des solutions face aux risques côtiers et aux effets futurs de l'élévation du niveau de la mer, en fonction des configurations sociales et territoriales. L'hypothèse qui sous-tend le raisonnement est que ces capacités de médiation dépendent non seulement des aptitudes de certains acteurs ou organisations à jouer (aux marges) des frontières de différents univers sociaux (scientifiques, marchands, administratifs, associatifs, politiques, juridiques...), mais aussi et surtout des configurations sociohistoriques dans lesquelles ils interviennent. C'est donc une prévalence de la structure sur l'*agency* qui est mise à l'épreuve dans cette analyse, de manière à pouvoir engager, dans la discussion, une réflexion sur les capacités territoriales d'adaptation au changement climatique.

Une comparaison des cas aquitain et martiniquais est explicitement mise au service de cet objectif. En effet, l'appropriation, la traduction et la structuration de l'adaptation au changement climatique comme récit protéiforme impliquent de saisir, sur chaque terrain, ce qui « fait problème » et ce qui « fait système » par rapport à ce nouvel enjeu d'action publique, la manière dont il bouscule les arrangements préexistants, les routines d'action, en somme le « déjà-là ». Du fait des situations contrastées entre ces deux cas d'étude, nous rappelons que la comparaison ne vise pas à identifier des *variables explicatives* de la mise en politique de l'adaptation au changement climatique, mais à renseigner des *processus* sociaux et institutionnels qui éclairent la façon dont celle-ci s'invite et s'inscrit selon les singularités territoriales. Les deux sections du chapitre s'intéressent respectivement à deux acteurs singuliers : le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain d'une part, et l'Agence des

50 pas géométriques de Martinique d'autre part, organismes qui relèvent tous deux d'une structuration hybride intégrant en leur sein (dans leur conseil d'administration) l'Etat et les collectivités de l'espace littoral sur lequel elles interviennent. Cette structuration permet d'analyser de près les rapports souvent ambigus et parfois conflictuels entre l'Etat et les collectivités territoriales autour de l'aménagement des espaces littoraux et de la gestion des risques associés. En portant la focale sur ces acteurs publics d'un type particulier, nous étudions plus précisément les liens entre une institutionnalisation progressive de l'adaptation au changement climatique et l'action collective dédiée au littoral telle qu'elle s'est façonnée sur le temps long des territoires martiniquais et aquitain. Nous présentons ci-dessous, pour la facilité de lecture et de compréhension, un tableau récapitulatif des principales caractéristiques du GIP Littoral Aquitain et de l'Agence des 50 pas géométriques.

Afin de respecter une certaine logique d'exposition, il sera très souvent fait mention du « GIP » et de « l'Agence des 50 pas » selon un mode rédactionnel qui pourrait traduire une réification de ces acteurs collectifs. Sans céder totalement à ce biais qui laisserait dans l'ombre le travail que les acteurs sociaux font – volontairement ou non – pour entretenir cette réification, reprise dans le discours commun, trois éléments au moins permettent de s'engager dans une réification « contrôlée » pour ces deux institutions. Nous rejoignons tout d'abord l'idée que, au-delà des personnes qui composent ces collectifs et malgré les antagonismes d'action qui peuvent se donner à voir en leur sein, il y a « *quelque chose qui résiste à la dissolution sociohistorique de l'objet, qu'il existe au sein des collectifs des caractéristiques qui donnent une unité et une problématique commune* » (Marquet, 2014)²⁸⁶. Par ailleurs, il s'agira essentiellement d'étudier ce qui relève des structures opérationnelles donnant vie à ces institutions, c'est-à-dire ici leur équipe technique, dont les styles d'action et les décisions (ou la « petite fabrique de l'institution ») tiennent pour l'essentiel à quelques personnes et à leur complémentarité dans l'action sur les risques littoraux²⁸⁷. Enfin, nous donnerons à voir, pour le cas du GIP Littoral Aquitain, les logiques argumentatives qui justement révèlent ou jouent de l'ambiguïté identitaire et/ou fonctionnelle de ce groupement.

²⁸⁶ Voir également à ce propos le colloque de Cerisy de 2013 : « La consistance des êtres collectifs. Echanges pragmatiques et enjeux épistémologiques », <http://www.ccic-cerisy.asso.fr/etrescollectifs13.html>. Nous renvoyons aussi, sur cette question appliquée aux institutions, à l'ouvrage de V. Tournay, *Penser le changement institutionnel* (Tournay, 2014).

²⁸⁷ Au directeur et à un chargé d'opérations pour l'Agence des 50 pas géométriques ; au directeur, à un chargé de mission et au Président du Conseil d'administration pour le GIP Littoral Aquitain.

	Agence des 50 pas géométriques de Martinique	GIP Littoral Aquitain
Contexte et période de création	Etablissement de la « bande des 50 pas géométriques » (anciennement « 50 pas du Roi ») au début du 17 ^{ème} siècle, morcellement entre domaine privé de l'Etat, domaine public maritime naturel et domaine public urbanisé Création des Agences des 50 pas géométriques par une loi de 1996	Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA), puis Mission Littoral et Conseil Supérieur du Littoral Aquitain Gestion intégrée des zones côtières Création du GIP par arrêté préfectoral en 2006
Forme juridique	Etablissement public d'Etat à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Groupement d'intérêt public, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière
Principes et objectifs d'action	Régularisation des occupations foncières et cessions de terrain, programmes d'équipement des espaces urbains, aménagement de quartiers d'habitat spontané	Gestion intégrée des zones côtières, coordination et cohérence des actions en matière d'aménagement et de gestion du littoral
Périmètre / échelle d'action	Bande des 50 pas géométriques urbanisée du littoral martiniquais	Façade littorale de l'ex-Aquitaine (modulable en fonction des enjeux traités depuis 2014)
Feuille de route	Objectifs de résultats en termes de dossiers de régularisation, priorités annuelles arrêtées en Conseil d'administration	Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain 2007-2020, décliné en programme d'actions annuel
Composition / mode de structuration et de fonctionnement	Conseil d'administration (présidé par le maire de la commune de Grand Rivière), équipe technique (20 personnes)	Conseil d'administration présidé par le vice-président chargé des transports et des infrastructures à la Région Nouvelle-Aquitaine, Conseil d'orientation (consultatif), équipe technique (7 personnes)

Tableau 4 : Principales caractéristiques de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique et du Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain

La première section du chapitre revient sur la sociogenèse du GIP Littoral Aquitain, décrit et analyse en détails les objectifs et modes d'action, les ressources mobilisées, ainsi que les effets de ces actions sur l'inscription de l'adaptation au changement climatique au niveau régional et à l'échelon local. La deuxième section analyse la délicate institutionnalisation de l'action collective dédiée au littoral en Martinique, la place et le rôle joué par l'Agence des 50 pas géométriques dans la régulation des zones littorales habitées et à risque. La dissolution de l'Agence des 50 pas géométriques étant désormais programmée pour 2021, la mise en perspective des deux situations permet enfin d'esquisser quelques enseignements sur les rapports entre Etat et collectivités dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières.

1. Le GIP Littoral Aquitain : « entrepreneur-frontière » de l'action publique littorale

Nous analysons ici la diversité des ressources que le GIP Littoral Aquitain mobilise pour mener à bien ses actions et pour opérer une « politisation fonctionnelle » des enjeux liés à l'adaptation au changement climatique sur le littoral aquitain. Dans cette entreprise, nous soutenons que les sciences et savoirs disponibles quant au recul du trait de côte, à la géomorphologie littorale, aux impacts locaux du changement climatique, sont autant de ressources mobilisées et pour certaines créées par cet « entrepreneur-frontière » afin de légitimer ses actions et celles de la Région ex-Aquitaine (des collectivités plus largement) face aux services de l'Etat, afin de s'assurer de la « propriété » du problème littoral (et par conséquent de ses solutions au sens de Gusfield, 2009) ainsi que la maîtrise de l'agenda et de sa mise en œuvre.

i. Du maillon manquant au « point de passage obligé » ?

Le chapitre 3 a posé de premiers repères permettant de saisir les dynamiques institutionnelles à partir desquelles de nouveaux arrangements se sont constitués dans les années 1990 et 2000 pour l'aménagement et la gestion du littoral aquitain. Le processus de décentralisation a conduit à la disparition de la MIACA en 1985 en tant que mission interministérielle, bien qu'elle ait évolué, jusqu'à sa dissolution définitive en 1988, sous la forme d'une Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine (Miaca²⁸⁸) où la Région était partie prenante. Pendant les dix ans qui ont suivi, de nombreux conflits se sont cristallisés autour de l'application de la loi Littoral ; son interprétation et sa mise en œuvre ayant subi les pressions d'associations écologistes et des tribunaux (e.g. en 1992, l'intégralité des Plans d'Occupation des Sols des communes littorales des Landes était invalidée par les recours d'associations). De cette insatisfaction globale parfois véhémente vis-à-vis de cette loi²⁸⁹, est né le besoin d'une nouvelle instance permettant de conjuguer de nouveaux projets d'aménagement et de modernisation des équipements issus de la MIACA avec les évolutions démographiques, résidentielles, touristiques, mais aussi physiques du littoral, comme l'illustre cet avis du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) d'Aquitaine en 1999 :

²⁸⁸ « La mission d'aménagement de la côte Aquitaine, qui fait suite à la [MIACA], est créée pour assurer une coordination des actions de l'Etat et de la région entreprises dans les départements de la Gironde, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, pour l'aménagement touristique de la côte Aquitaine » (article 1er, décret n°85-440 du 19 avril 1985).

²⁸⁹ Pour tenter d'y pallier, un guide pour l'application de la loi Littoral en Aquitaine a été édité en 2006 : se présentant comme une « contribution de l'Etat à la détermination d'une politique d'aménagement » à destination des décideurs ayant « en charge de concevoir et de mettre en œuvre le développement et la préservation de ce littoral exceptionnel » (p. 6), il servait trois objectifs principaux : favoriser l'homogénéité des pratiques d'aménagement sur l'ensemble du linéaire côtier régional, « améliorer la sécurité juridique des documents d'urbanisme et du droit des sols » (p. 4) et « faciliter le dialogue avec les collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et la réalisation de leurs projets » (p. 5).

« [...] l'on constate aujourd'hui un réel **déficit de planification**, étant donné la pression touristique à laquelle [le littoral aquitain] est soumis et les problèmes auxquels il est confronté : urbanisation diffuse consommatrice d'espace et porteuse de risques (incendies de forêt), existence de risques naturels (érosion côtière), gestion des flux. [...] Il faut par ailleurs tenir compte du fait que l'attractivité du littoral aquitain est inégale selon les stations, avec des risques de perte de marchés pour celles confrontées au vieillissement et à l'inadaptation de leur offre. [...] Il y a donc **nécessité d'une approche cohérente de l'aménagement du littoral**. Celle-ci suppose l'engagement d'un processus de concertation associant l'Etat, les collectivités territoriales et les représentants socio-professionnels. L'objectif est **d'aboutir à un cadre de cohérence et à une clarification des modalités d'application de la loi Littoral, sur la base des principes adaptés à la côte aquitaine et validés par la mise en œuvre d'une directive territoriale d'aménagement** » (Avis du CESER d'Aquitaine datant du 18 juin 1999, « Entre maîtrise et marchés : les enjeux du tourisme Aquitain », p. 4, souligné dans le texte).

En juillet 1999, le CIADT²⁹⁰ décide alors de créer une mission de réflexion sur l'aménagement du littoral aquitain²⁹¹. La « Mission Littoral Aquitain » est créée en 2001 et pilotée par le Secrétariat Général aux Affaires Régionales, avec pour premier objectif l'établissement d'un état des lieux du littoral aquitain (Alban, 2004)²⁹². Ce « Livre Bleu » a été partagé et discuté au sein du Conseil Supérieur du Littoral Aquitain, réunissant « l'ensemble des partenaires concernés : Etat, Région, Départements, communes et leurs groupements largement représentés, acteurs économiques, professionnels, universités, associations de défense de l'environnement » (Livre Bleu, p. 3). Il apparaît ainsi comme une structure de concertation préfigurant la mise en place du Groupement d'Intérêt Public du Littoral Aquitain, officiellement souhaitée dès 2004 (CIADT de septembre 2004) et validée en 2006 (CIACT de mars 2006).

La création, en 2006, du GIP Littoral Aquitain traduit une volonté partagée entre l'État et les collectivités territoriales de recouvrer, à la suite de la MIACA et des lois de décentralisation, un cadre d'action commun au moment où la « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) et les approches partenariales et contractuelles étaient à leur paroxysme dans les formes d'action publique littorale (chapitre 1). Le GIP se présente comme une structure hybride qui, par ses statuts, réunit dans son Conseil d'administration l'État et l'ensemble des collectivités du

²⁹⁰ Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement des Territoires, devenu Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT).

²⁹¹ Les contrats de plan (puis de projet) Etat-Région (2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020) ont dès lors constitué les cadres formels de négociation et de partenariat.

²⁹² On se reportera au récit de C. Allet (2009) pour un retour d'expérience plus détaillé sur la Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, ayant suivi des étapes peu ou prou similaires avec la mise en place d'un « Plan de développement durable du littoral ». Pour ce dernier, il indique que « la Mission proposa de travailler simultanément sur les représentations, sur la réglementation [...], sur les financements et sur l'organisation collective des acteurs. Le travail sur les représentations consiste à produire et à diffuser des connaissances auprès de l'ensemble des acteurs du littoral. » (p.266). Il indique par ailleurs que l'exercice de la Mission littoral a été rendue « plus délicat fin 2003, dès lors qu'il s'est agi de renforcer et d'institutionnaliser le rôle de la collectivité régionale » (p.268).

littoral aquitain (les 12 communautés d'agglomération et de communes, les 3 départements et l'ex-Région d'Aquitaine). Il traduit l'expression d'un Etat « partenaire », lequel cherche à jeter les bases d'une légitimité nouvelle reposant non plus seulement sur son autorité régalienne mais sur ses compétences et l'accompagnement qu'il peut apporter dans des domaines jusque-là réservés (aménagement, risques...). Cette posture procède par tâtonnements, par ajustements et est aussi à l'origine de « tensions créatrices » et d'apprentissage social et politique. Le travail de B. Boutefeu (2011) portant sur les conditions de faisabilité d'une Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD) en Aquitaine avait montré la pertinence d'analyser les conflits entre Etat et Région autour de l'aménagement littoral en prenant l'instrument du GIP comme objet d'étude :

« [...] au-delà de son rôle d'amélioration de la gouvernance sur le littoral, le GIP semble poursuivre une ambition plus large. En effet, il saisit toutes les opportunités (ex : études plans plage, plans vélo, étude tourisme), pour asseoir sa légitimité dans le champ de l'aménagement du territoire, quitte à empiéter sur les prérogatives traditionnelles de l'administration. Par exemple, en s'invitant sur la thématique de gestion du trait de côte, habituellement traitée par les services régaliens chargés des risques naturels, le GIP entend peser sur les arbitrages politiques à venir, notamment en matière d'indemnisation des victimes de l'aléa érosion marine. [...] il pose des jalons pour devenir la plateforme incontournable de l'aménagement du littoral aquitain. » (Boutefeu, 2011, p.41)²⁹³.

La gestion du littoral aquitain se caractérise ainsi par de fortes relations inter-organisationnelles et par une institutionnalisation de l'action collective constamment renouvelée par les tensions et les épreuves du travail en partenariat à cette échelle. L'observation, menée de 2013 à 2016, des actions relatives aux risques littoraux en Aquitaine permet d'analyser ces positionnements, jeux de pouvoir et d'arguments, afin d'analyser leurs effets dans la mise en politique de l'adaptation sur le littoral aquitain.

ii. Encastrement et autonomisation d'une structure hybride

La vocation première du GIP Littoral Aquitain est de constituer « *un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux [permettant] l'émergence de partenariats [...] et de renforcer la cohérence des actions locales* » (GIP Littoral aquitain, 2009). La forme juridique du GIP a été retenue pour permettre « *d'institutionnaliser un partenariat entre l'Etat, la région, les départements et les*

²⁹³ Il ajoute ce qui suit et qui nous paraît plus discutable, ou du moins à nuancer si l'on souhaite intégrer à l'analyse les jeux d'arguments et de pouvoir symbolique auxquels se livrent les différents protagonistes : « *Le GIP apparaît donc comme l'instrument, à la fois technique et politique, permettant aux élus locaux, notamment au conseil régional, de reprendre en main le destin de la côte aquitaine. Cette volonté d'autonomisation du GIP se heurte toutefois à une attitude défensive de l'État qui, au travers par exemple la DTADD, cherche à faire valoir un « discours différent et original » par rapport à celui des collectivités. Chacun poursuit donc ses intérêts, quitte à instrumentaliser l'autre.* » (Ibid.)

intercommunalités littorales dans le respect des compétences de chacun » (convention constitutive du GIP). L'adhésion de la totalité des collectivités littorales s'est concrétisée en 2009. Un travail collectif a été entrepris durant plus de 18 mois pour aboutir au « Plan de développement durable du littoral aquitain 2007-2020 », qui constitue la feuille de route du GIP et est décliné en six axes (aménagement et cadre de vie, économie et emploi, environnement et risques, espaces et sites naturels, innovation et connaissance, gouvernance). Le fonctionnement général de ce partenariat repose sur plusieurs instances : un Conseil d'administration présidé par un élu de la Région²⁹⁴, un groupe de technicien-ne-s des membres du GIP, un Conseil d'orientation (organe consultatif composé de nombreux acteurs du littoral aquitain, sollicité différemment selon les thématiques traitées), et une équipe technique incluant un directeur. Les ressources financières du GIP proviennent en grande partie de la contribution de ses membres (500 k€ par an), du Contrat de Projet Etat-Région et du Fonds européen pour le développement régional (FEDER). Des subventions spécifiques sur projets complètent ces ressources²⁹⁵.

Son fonctionnement repose aussi sur un appui scientifique et technique fort issu de la recherche et de l'expertise littorale en Aquitaine, ainsi que des relations étroites avec les établissements publics tels que l'ONF et le Conservatoire du littoral. L'Observatoire de la Côte Aquitaine (OCA) a en particulier été un facteur important dans les conditions d'émergence et d'influence du GIP²⁹⁶ : créé en 1996, ses deux opérateurs principaux sont le BRGM et l'ONF. Cet observatoire du littoral bénéficie à la fois des compétences propres à ces deux établissements et d'un historique de recherche universitaire très important sur les dynamiques littorales en Aquitaine depuis les années 1960. Il a acquis une expérience et une expertise reconnues au niveau régional dans la collecte, le suivi et le traitement des données d'observations, ainsi que dans les outils d'aide à la décision qu'il propose. Ce partenariat étroit GIP-OCA permet au GIP de légitimer son action sur les risques littoraux par la crédibilité des connaissances et outils qu'il mobilise : « *Nous avons la chance d'avoir l'Observatoire de la Côte Aquitaine, une vision scientifique permettant d'avoir un aléa indiscutable* » (Président du GIP, Journées de l'ANEL 2014, La Rochelle).

Les premières années du GIP ont donc conduit son personnel à s'appuyer sur son « encastrement » institutionnel et à renforcer les liens avec les établissements publics

²⁹⁴ La répartition des voix dans le Conseil d'administration reflète en partie les rapports de force au moment de la mise en place du partenariat : l'Etat est loin d'être majoritaire puisqu'il représente 3 voix sur 18.

²⁹⁵ Pour une description plus détaillée de la structuration et du fonctionnement organisationnel, comptable et financier, de même que sur certains aspects de sa gouvernance, on se reportera au rapport d'audit dont le GIP a fait l'objet en 2016 (Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine, 2016).

²⁹⁶ « *Sans le travail de longue haleine d'observation et de description des phénomènes, la stratégie régionale de gestion du trait de côte n'aurait pas pu être établie. L'avance aquitaine en matière de stratégie de gestion du trait de côte repose donc en grande partie sur l'organisation exemplaire de la collecte et de l'analyse de données de recul du trait de côte par l'Observatoire de la Côte Aquitaine.* ». (Note d'introduction à la 2^{ème} journée consacrée à la stratégie régionale de gestion du trait de côte en Aquitaine, GIP Littoral Aquitain, septembre 2011).

(BRGM, ONF, Conservatoire du littoral). Mais il a également fallu apporter des gages d'une plus-value de la structure, légitimer son existence par un « découplage » et une autonomisation relative par rapport aux entités membres du GIP²⁹⁷ :

« Il fallait installer un cadre institutionnel, préparer des réunions présidées par le Préfet de Région et le Président de la Région. Et puis c'était un moment où il fallait légitimer la structure, la rendre crédible donc vis-à-vis de certaines structures traditionnelles, il fallait aussi installer tout ça. [...] Donc pour moi, 2009-2015, ça se résume à un terme, c'est légitimation en fait. [...] Le cadre est vraiment complètement installé dans le paysage, il est incontournable et légitimé. Plus personne localement ne demande à quoi ça sert ; après à l'extérieur, il faut continuer à argumenter. » (Entretien, GIP Littoral Aquitain)²⁹⁸

D'autre part, la volonté d'autonomisation du GIP Littoral Aquitain se traduit par plusieurs initiatives qui ne sont pas toujours accueillies favorablement par l'Etat et/ou la Région. A ce titre, une analogie témoignant d'un climat de bienveillance et de confiance qui rend possible les conditions de conflit et d'apprentissage, est systématiquement ressortie des entretiens menés avec ces services. Sans doute facilitée par la moyenne d'âge très jeune et le dynamisme de l'équipe technique du GIP, cette analogie est celle de la cellule familiale, le GIP étant perçu comme un « adolescent » issu du couple Région – Etat, « la création des deux qui vit sa vie de manière autonome » (entretien, agent de l'Etat), tandis que le « couple parental » instaure des limites tout en respectant sa liberté pour atténuer les relations conflictuelles.

« Quand vous avez des enfants, vous comprenez tout de suite les personnalités des uns et des autres. On les aime bien, on les adore, mais on connaît parfaitement les défauts et les qualités de chacun de nos enfants. Donc moi je suis ravi(e) d'avoir un GIP, je suis ravi(e) d'avoir un observatoire de la côte aquitaine, on a une puissance de feu super au niveau national grâce à ça, [...] mais il a ses petits travers, il a ses petits défauts. » (Entretien, respect de l'anonymat).

Les agents de l'Etat témoignent d'un accompagnement plus froid, pouvant donner lieu à « recadrer le GIP » et à « une série de mises au point » par rapport aux compétences et aux responsabilités qui lui incombent. Il n'empêche qu'une forme de « paternalisme bienveillant » ressort des discours des agents de l'Etat qui ont eu à accompagner et à prendre des décisions sur les actions menées sous l'égide de ce groupement depuis sa création²⁹⁹. Cette logique du paternalisme nous semble importante à resituer également dans l'histoire plus longue de

²⁹⁷ Sur ces notions d'encastrement, de découplage et d'émergence, voir Grossetti (2015).

²⁹⁸ Il fait référence ici au dernier rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui a en effet salué les actions et l'efficacité du GIP Littoral Aquitain : « La reconnaissance dont il bénéficie aujourd'hui apparaît inversement proportionnelle à la modestie de son infrastructure administrative (5 permanents assistés de quelques chargés d'études et de divers stagiaires pour des missions temporaires) et de son coût pour les finances publiques [...] » (Chambre Régionale des Comptes Nouvelle-Aquitaine, 2016).

²⁹⁹ « Il y a eu des hauts et des bas, des fluctuations, et maintenant ça s'est un peu... ça s'est atténué, à mon sens ça s'est stabilisé [...]. Cela dit, c'est toujours pareil, souvent, comme une braise, ça couve, ça peut repartir, donc il faut faire attention. » (Entretien, chargé de mission Etat en région).

l'aménagement de la côte aquitaine, au moins depuis la MIACA, sous une forme certes plus classique et interventionniste, mais qui a progressivement évolué pour davantage encadrer, accompagner et susciter de nouvelles logiques d'action. Au travers de l'analyse du cas martiniquais, nous reviendrons sur ce rôle de l'Etat dans la discussion générale, pour en tirer des enseignements plus génériques sur les formes contemporaines de gouvernance et de gouvernement de l'adaptation au changement climatique.

Nous voudrions montrer ci-dessous que le travail opéré aux frontières du politique, de l'administration, de la science et de l'expertise, voire du militantisme, confère un caractère singulier au GIP et permet de le définir comme un « *entrepreneur-frontière* », caractérisé par « *sa position à la frontière de multiples univers en tension, par sa capacité à reproduire et à renforcer de nombreuses frontières et par son rôle d'“objet-frontière” ouvert aux projections et aux manipulations des différents acteurs participant de ces univers* » (Bergeron et al., 2013, p.256).

iii. Un entrepreneur politique aux frontières des mondes de la gestion intégrée du littoral

Les aptitudes du GIP à élaborer des compromis pour la mise en place de stratégies locales de gestion du trait de côte reposent sur plusieurs types de ressources et d'engagements individuels et collectifs. Comme évoqué ci-dessus, les différentes sources d'expertise qu'il peut mobiliser ou susciter pour l'élaboration de diagnostics, de cartographies (évolution du trait de côte, zones potentiellement submersibles...), en somme pour des opérations d'objectivation³⁰⁰, permettent de favoriser des passages d'un monde technique et scientifique à un monde gestionnaire. La « stratégie régionale de gestion de la bande côtière », élaborée de 2009 à 2012, s'est fortement appuyée sur les données de l'Observatoire de la Côte Aquitaine et sur d'autres sources d'expertise :

« Cela faisait 7 mois que j'étais au GIP. Je n'avais pas une grosse culture en matière de gestion des risques côtiers. Je ne pense pas qu'à l'époque j'avais connaissance des shoreline management plan [plans de gestion du trait de côte en Angleterre]. Par contre nous étions entourés d'un comité d'experts [professeur d'économie de l'Université de Bordeaux, ingénieur littoral au BRGM, chef de mission littoral à l'ONF...] et nous avons pris en stage une étudiante [...] qui nous avait fait un petit benchmark des démarches en France et analysé les résultats du programme européen Eurosion. » (Chargé de mission du GIP, com. pers.).

Mais le développement d'une expertise propre à ses chargés de mission (sur les outils en matière d'aménagement, de risques, d'environnement et de leurs spécificités littorales, sur les

³⁰⁰ « Ces productions [...] coupent dans la trame complexe et continue du réel, le simplifient et le rendent par-là maîtrisable. Elles créent [...] des entités singulières, saisissables et gouvernables » (Le Bourhis, 2003, p. 164).

procédures économiques, juridiques et administratives liées aux risques littoraux) participe à ce qu'ils s'engagent dans de véritables échanges politiques³⁰¹. L'équipe technique est composée de 5 permanent-e-s (chargé-e-s de mission et directeur), avec une moyenne d'âge très jeune (moins de 35 ans), un niveau de diplômes élevé (ingénieur-e-s, titulaires de master, une doctorante en urbanisme-aménagement et plus récemment un docteur en géographie), de premières expériences professionnelles déterminantes tant sur les compétences thématiques (aménagement et planification, environnement, contrats de projet et développement territorial) que pour l'esprit d'initiative et d'autonomie (fonctionnement de l'équipe sans directeur pendant deux ans)³⁰².

Son fonctionnement repose d'abord et avant tout sur une circulation permanente et rapide de l'information entre les chargé-e-s de mission, des outils numériques de partage, ainsi que des réunions bihebdomadaires afin de traiter les sujets dans une visée globale et transversale³⁰³. Les parcours des chargé-e-s de mission permettent d'entretenir des liens avec la recherche et l'enseignement, au travers de nombreux cursus et disciplines, à l'image d'un « laboratoire de projets » en partenariat avec l'école d'architecture de Bordeaux, qui propose des réflexions prospectives, des images de futurs possibles concernant les stations littorales aquitaines³⁰⁴. L'expertise que les chargés de mission du GIP ont progressivement acquise, à la croisée de connaissances scientifiques, juridiques, administratives, les conduit à participer à des colloques scientifiques (ex. du colloque international COCORISCO), des événements associant chercheurs et praticiens (EUCC 2016), de même qu'à publier dans des revues techniques et scientifiques.

L'engagement et les styles d'action personnels sont déterminants dans cette capacité à mobiliser des partenaires et à se poser en relais : un esprit d'efficacité gestionnaire préside à l'avancement des dossiers, doublé ou motivé par un fort engagement des chargé-e-s de mission : un agent évoque son parcours comme celui d'une personne souhaitant travailler dans le développement territorial « *par attachement pour sa région et avec un souhait assez*

³⁰¹ En reprenant la définition qu'en donnent Nay et Smith (2002), entendus comme « *formes de coordination, de passage, de circulation de biens et d'idées entre des univers institutionnels distincts* » (p.7).

³⁰² Le parcours des deux chargés de mission recrutés dès 2009 l'illustre : le chargé de mission risque-environnement, diplômé de l'AgroParisTech (ex-Institut National d'Agriculture de Paris Grignon) a occupé pendant trois ans un poste de chargé de mission environnement à l'Agence d'urbanisme de Bordeaux. Le chargé de mission aménagement, actuel directeur du GIP, est titulaire d'un DESS en aménagement et développement territorial. Ses premières fonctions à la Région portaient sur les contrats de pays et contrats d'agglomération en Pyrénées Atlantique, au moment de l'application de la loi Voynet de 1999.

³⁰³ La description que donne le directeur du fonctionnement de l'équipe montre que celle-ci conjugue nouvelle gestion publique (les critères d'efficacité, d'efficience et d'impact ont constitué la trame de l'évaluation conduite en 2016) et certains principes de cogestion entre les chargé-e-s de mission : « [...] *sur la partie stratégie, planification du travail, coordination de travail, tout ça, c'est avec [XX] qu'on l'a monté. Par exemple, la comptabilité analytique, c'est [XX] qui [...] l'a ramené de l'agence d'urbanisme. On l'améliore aussi grâce à [YY] qui a travaillé en bureau d'études et qui gérait tout ça.* » (Entretien, directeur du GIP Littoral Aquitain).

³⁰⁴ http://www.littoral-aquitain.fr/sites/default/files/upload/espace-membres/EOE/labo_projets/ensap/labo_partie_projets_version_internet_2015.pdf

vif de rester dans la région ». Sur un autre registre un chargé de mission est plutôt connu pour son goût de la gestion des dossiers par la provocation de frictions et de tensions entre les partenaires, trait soutenu par sa tutelle politique et qui participe d'un style d'action percutant dans le traitement commun des dossiers : « *Le GIP se complait beaucoup dans la friction, ça leur donne une capacité d'existence...* » (Entretien avec respect de l'anonymat).

Les actions que le GIP Littoral Aquitain élabore ou coordonne se matérialisent dans divers lieux de médiation (conférences, comités, groupes de travail) entre élus locaux, services de l'État, associations, chercheurs, représentants de secteurs économiques... Cette capacité à mettre en réseaux s'observe via l'importante mobilisation d'acteurs lors des conférences annuelles du littoral aquitain, de journées d'étude, de comités techniques et de pilotage, de forums « grand public ». Ici aussi les modes d'organisation des réunions donnent constamment lieu à des échanges et des besoins de clarifications, selon les thèmes, le public visé, le format des réunions : « *Dans la façon de présenter et d'organiser les choses, il faudra que ce soit clair, que ce soit une co-organisation. Ce n'est pas le GIP qui organise et qui invite l'Etat, c'est une co-organisation avec les services de l'Etat* » (propos lors d'un comité technique, DREAL Aquitaine). Ces opérations de médiation s'observent à différentes échelles : nationale (participation à des colloques et programmes de recherche, journées de l'Association nationale des élus du littoral...), interrégionale (comité de façade maritime), régionale et locale :

« [...] *l'action locale que l'on mène auprès des collectivités, c'est quasiment de l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la stratégie locale : de la rédaction du cahier des charges à l'élaboration de stratégie et à la mise en œuvre, à la recherche des financements, enfin voilà, on fait beaucoup de choses pour les collectivités en local* » (Entretien, chargé de mission, GIP)

La « stratégie régionale de gestion de la bande côtière » a constitué l'une des actions les plus structurantes et publicisées pour le GIP jusqu'à présent. En résulte aujourd'hui la mise en place de plusieurs stratégies locales de gestion du trait de côte (carte ci-dessous) qui, si elles peuvent permettre de bénéficier de financements de l'Etat, de la Région ou des fonds européens, n'en restent pas moins des démarches volontaires à l'heure actuelle (voir annexe 9 pour les principales étapes d'une stratégie locale de gestion de la bande côtière en Aquitaine).

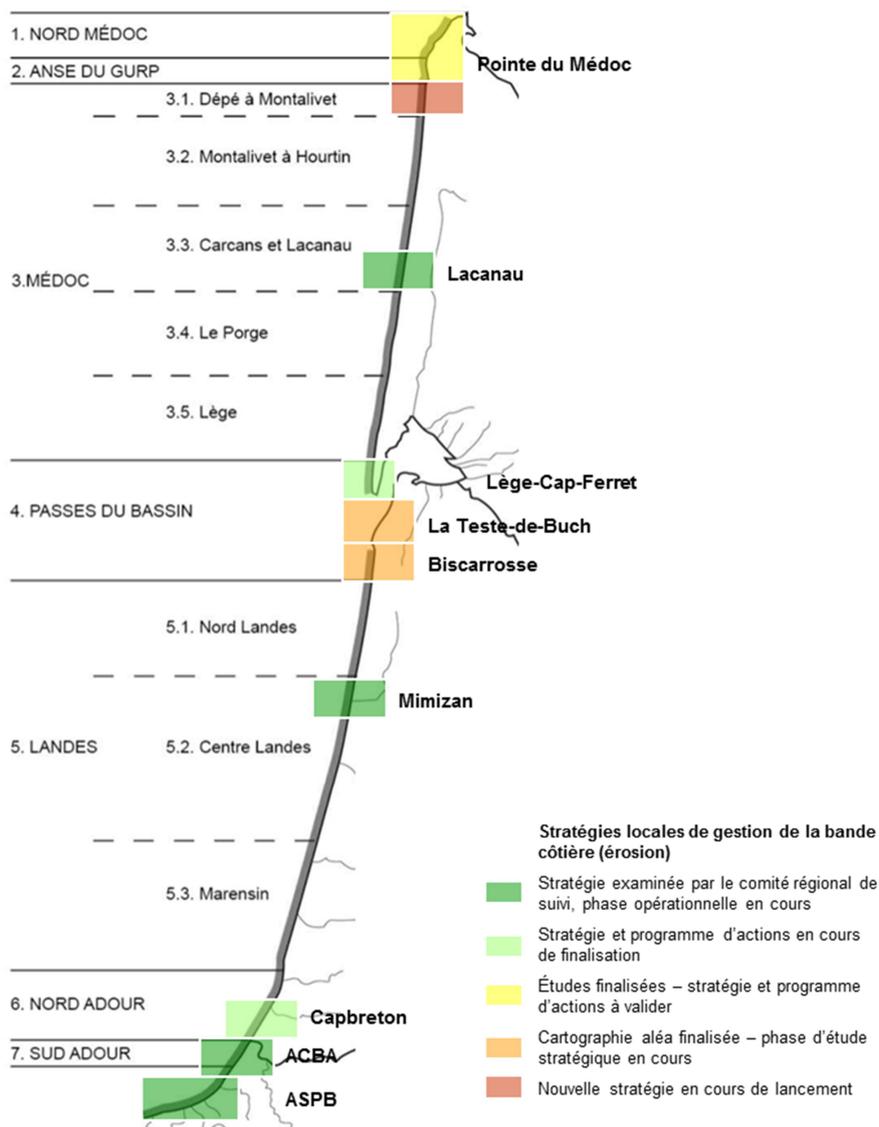


Figure 18 : Cartographie de l'avancement des stratégies locales de gestion de la bande côtière sur le littoral aquitain (Source : GIP Littoral Aquitain, juillet 2017)

De ce point de vue, nous pouvons considérer que le GIP Littoral Aquitain a exercé un « pouvoir informationnel » décisif, fondé sur la maîtrise de données techniques et la diffusion de ses visions et de ses principes d'action, ce que Lascoumes et Lorrain (2007) qualifient de

« pouvoir flou »³⁰⁵. Mais cette mobilisation repose aussi sur les ressources politiques du GIP liées aux multiples fonctions politiques de son président : conseiller municipal de la ville de Mont-de-Marsan dans les Landes, premier secrétaire fédéral du Parti Socialiste des Landes, vice-président de la Région Nouvelle-Aquitaine chargé des infrastructures et des transports (et auparavant du tourisme), Président du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne... La présidence du conseil d'administration du GIP lui permet aujourd'hui d'être membre de plusieurs instances nationales dédiées au littoral : Comité national de suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (dans le collège « experts »), Conseil National pour la Mer et le Littoral, Conseil d'administration de l'Association Nationale des Elus du Littoral, présidence du Conseil de Rivages Centre-Atlantique... Ce multi-positionnement participe de l'impulsion et de l'influence dont le GIP bénéficie auprès des élus :

« [...] juridiquement, la fonction exécutive du GIP est clairement confiée à son directeur même si l'appellation « président du GIP », communément utilisée par les médias pour désigner le président du conseil d'administration du groupement, pourrait prêter à une certaine confusion sur le rôle effectivement dévolu au dit président. On ne saurait nier, pour autant, la forte dimension de représentation et d'impulsion attachée aux fonctions de président du conseil d'administration lorsqu'elles sont exercées, comme c'est le cas actuellement, par un élu important de la région, vice-président de cette dernière successivement en charge du tourisme puis des infrastructures et des transports. » (Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine, 2016, p.13)

Fort de ces ressources conférant une légitimité à la fois rationnelle-légale et réputationnelle auprès d'une majorité d'élus locaux, le GIP manifeste parfois le souhait d'exercer un *leadership* de substitution sur des projets à la frontière de l'action régaliennne de l'Etat. Cependant, plusieurs problèmes peuvent se poser dès lors que le GIP souhaite mener ou commanditer de telles actions (par exemple une nouvelle étude sur les aléas littoraux) : la lisibilité de l'action de l'Etat – et notamment de l'action régaliennne – fait l'objet d'une vigilance particulière de la part de ses services ; ces derniers ont par ailleurs une obligation légale de porter à connaissance dès lors que des risques pour les biens et les personnes sont connus, ce que certaines études ou expertises commandités par le GIP peuvent potentiellement faire ressortir... L'extrait ci-dessous, au sujet d'une étude confiée au BRGM sur la sensibilité des côtes à la submersion marine, illustre les voies de compromis qui sont recherchées par le GIP pour avancer sur le sujet de la submersion sur lequel l'Etat a souhaité conserver la main jusqu'à présent :

« [...] on peut se donner rendez-vous, en regardant plus dans le détail ce qui a été produit et en se donnant peut-être rendez-vous d'ici 1 mois, 1 mois et demi, 2 mois, pour que le BRGM rédige entre temps son rapport, [...] que cette terminologie qui, à froid, ne vous

³⁰⁵ « C'est cette unification des formats de traitement de l'information, le partage de principes d'action communs et leur diffusion souple dans l'ensemble des espaces qui donne son efficacité à ce qui semble relever d'un pouvoir flou. » (Lascombes et Lorrain, 2007).

paraît peut-être pas adaptée, on puisse la revoir et puis qu'on définit peut-être à l'occasion d'une prochaine réunion les modalités de diffusion de ce rapport, de la typologie [des surfaces potentiellement submersibles] ... En tout cas nous, ce qui nous semble important [...] c'est de se servir de ce socle de connaissances, sans forcément aller jusqu'à la diffusion des cartographies, pour faire de la pédagogie, expliquer les phénomènes et finalement nourrir l'appropriation collective régionale de la problématique submersion. » (Intervention GIP Littoral Aquitain, lors d'un comité technique régional sur la submersion, octobre 2013)

La figure de compromis adoptée sur ce dossier a été la tenue d'une journée d'échanges sur la submersion marine. La « frontière » régulièrement rappelée entre les travaux conduits ou commandités par le GIP et les actions régaliennes de l'État est aussi mobilisée comme une ressource argumentative : Président et chargé de mission du GIP convoquent régulièrement la formule « *je parle sous le contrôle des services de l'Etat* ». Ce discours de démarcation avec les services de l'Etat, alors que ce dernier est membre du GIP, opère ainsi comme une rhétorique performative à l'attention des partenaires et de l'Etat lui-même pour permettre au GIP d'énoncer des propositions, de formuler des recommandations, des attentes des collectivités, etc. Défini comme un « *outil de gouvernance* » et une « *boîte à outils* » par son président et ses chargé-e-s de mission, le GIP donne lieu à différentes projections de la part des partenaires quant à ses missions et à son rôle dans l'action publique territoriale : les qualificatifs de « *bureau d'études* », de « *super bureau d'études* », ou encore la confusion avec l'Observatoire de la Côte Aquitaine³⁰⁶ sont autant de signes indiquant que l'organisation jouit aussi du rôle d'*objet-frontière* ouvert à l'appropriation différenciée d'un certain nombre d'acteurs.

Les ressources mentionnées ci-dessus et la relative autonomie de ses membres par rapport aux découpages institutionnels permettent au GIP d'agir en tant qu'entrepreneur politique sur les questions littorales. En revanche, il n'est jusqu'ici pas parvenu à reconfigurer certaines logiques descendantes et sectorielles, comme l'illustrent ses difficultés à investir le thème des submersions marines pour lequel les services de l'État entendent conserver la conduite régalienne des actions (notamment la révision des plans de prévention des risques littoraux). Sur certains secteurs littoraux, le couplage de phénomènes physiques de submersion et d'érosion marine, potentiellement accru par l'élévation du niveau de la mer, trouble les limites de compétences et les partenariats associés. La mise en politique trouve donc des limites au regard de la dimension transversale de l'adaptation au changement climatique : le GIP est devenu un « point de passage obligé » entre différents univers sociaux et niveaux d'action publique, mais intervient dans un domaine (la gestion et la prévention des risques

³⁰⁶ Pour un exemple : « *Partant de ce constat, les élus locaux s'interrogent sur la meilleure réponse possible. Un conseil : ne pas décider seul dans son coin, d'autant que la côte Aquitaine dispose d'un observatoire, le GIP Littoral Aquitain, qui fournit une précieuse aide à la décision de gestion, fédère des données spécifiques aux milieux littoraux et délivre gratuitement des avis techniques aux collectivités.* » Source : <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268052417>.

littoraux) où les règles entre l'État et les collectivités sont en constante négociation, surtout depuis la tempête Xynthia (Meur-Férec et Rabuteau, 2014). Il ne s'agit alors ni d'un simple « passeur » (d'un monde social à l'autre) ni complètement d'un « traducteur » pouvant transformer les frontières entre lesquelles il intervient, mais bien d'un « entrepreneur-frontière » (Bergeron *et al.*, 2013) agissant à la croisée de frontières à partir desquelles chaque milieu construit sa légitimité à exister.

iv. Expertise littorale et adaptation au changement climatique

Les deux sections ci-dessous ont vocation à montrer dans quelle mesure l'adaptation au changement climatique tend progressivement à être mobilisée dans les actions du GIP du Littoral Aquitain, et de quelle manière le GIP participe de la construction et de la circulation de cette cause dans différents espaces de définition et de conception de l'action publique littorale.

a) L'adaptation et l'innovation comme principes d'action

Si le changement climatique n'a, jusque récemment, pas été au cœur des discours de justification de l'action du GIP (malgré les liens fréquemment établis entre changement climatique et érosion marine, voir chapitre 6), l'observation des derniers documents édités par le GIP révèle que les notions d'adaptation et d'innovation sont devenues des principes d'action forts dans les référentiels et recommandations de ce dernier. La démarche « Aménagement durable des stations », initiée en 2013, a débouché par exemple sur un « référentiel d'innovation » qui constitue dorénavant un « *cadre de référence pour la modernisation et l'adaptation des stations touristiques du littoral aquitain* ». Ce référentiel d'innovation est emblématique de la diffusion de nouveaux principes adressés aux collectivités pour la rénovation et l'aménagement des stations balnéaires. Parmi les principes relatifs aux changements environnementaux, on peut lire :

*« La côte bouge, on doit s'adapter ! On le sait depuis qu'on l'habite, mais on a tendance à l'oublier à chaque époque : le littoral aquitain est un espace en perpétuelle reconfiguration, et l'aménager, c'est d'abord savoir s'y adapter. Aménager durablement les stations littorales aquitaines, c'est faire sien quatre principes clés de l'adaptabilité : **la flexibilité** pour suivre les saisons, ne pas se battre contre la nature mais accompagner ses mouvements, encaisser ses aléas (principe de résilience) [...] ; **la réversibilité** pour anticiper des évolutions naturelles du littoral à plus longue échéance, prévoir longtemps à l'avance des hypothèses de relocalisation, négocier leur faisabilité [...] ; **la modestie** [...] ; **l'ingéniosité** parce que la logique des écosystèmes peut inspirer le meilleur des progrès en matière d'aménagement urbain littoral [...] ».* (GIP Littoral Aquitain, 2015b)

Prenant en compte différentes dynamiques de changement (trait de côte, marché touristique, métropolisation), ce référentiel participe ainsi de la circulation et de la diffusion de nouvelles manières de penser et d'agir sur le littoral (adaptation, flexibilité, réversibilité, mobilité...). Cette démarche permet également de souligner que, depuis les travaux sur la stratégie régionale de gestion du trait de côte (2009), le GIP procède quasi-systématiquement selon une démarche de sites tests ou pilotes pour renforcer la légitimité et la pertinence de ses actions :

« [...] le GIP littoral aquitain a conduit, avec le soutien d'un groupement d'experts, une expérimentation innovante sur 3 sites tests. C'est grâce au travail très opérationnel mené sur [3 communes], en confrontant des principes de développement durable aux réalités territoriales, que le référentiel d'innovation a pris forme. » (Ibid., p.3). Prise en compte conjointe des problèmes, confrontation de principes d'action aux spécificités territoriales, expérimentations locales et exemplarité, logique du projet et du débat prospectif... tous ces éléments structurent le déroulement de l'appel à projets sur la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux étudié au chapitre 8. Au-delà des guides et des référentiels destinés aux collectivités locales, s'observe aussi une modification des cadres de financements des aménagements littoraux, dont le plus important est le contrat de plan Etat-Région :

« L'État et la Région apporteront un soutien aux études et travaux visant à élaborer et à mettre en œuvre ces stratégies. Les projets devront être conformes aux orientations de la stratégie nationale et de la stratégie régionale de gestion du trait de côte. Seront soutenus prioritairement les études et projets visant à une adaptation au recul du trait de côte, comme l'accompagnement des processus naturels et la relocalisation. Au titre des travaux, seront soutenus prioritairement ceux possédant un caractère de réversibilité. » (Contrat de Plan Etat-Région ex-Aquitaine, 2015-2020)

Ces différents éléments, à la fois rhétoriques et programmatiques, symbolisent ainsi le changement de paradigme souhaité par les stratégies d'action publique dédiées au littoral, d'une logique d'aménagement fixiste à des principes d'adaptabilité et de réversibilité par rapport aux changements environnementaux du littoral.

b) Expertise scientifique et « régionalisation » de la question climatique

A l'échelle aquitaine, un groupe de travail sur le changement climatique (aujourd'hui nommé « AcclimaTerra »)³⁰⁷ a été installé en 2011 suite à de premiers échanges informels entre le président de Région Alain Rousset et Hervé Le Treut, climatologue, directeur de l'Institut Pierre-Simon Laplace à l'Université Pierre et Marie Curie, ancien expert auprès du GIEC et aquitain d'origine. Le premier mandat de ce groupe de travail, initialement baptisé « GIEC Aquitaine », fut d'établir un « rapport régional sur les impacts du changement climatique », synthèse des connaissances existantes en matière d'impacts et de vulnérabilités du territoire régional face aux effets du changement climatique (pour un aperçu plus complet du « making of » de la démarche, voir Salles et Le Treut (2017))³⁰⁸. Coordonnés par H. Le Treut, près de

³⁰⁷ <http://www.acclimaterra.fr/>.

³⁰⁸ D'autres initiatives similaires ont depuis été conduites en régions, comme le Groupe Régional d'Experts sur le Climat en Provence-Alpes-Côte d'Azur sur littoral (GREC PACA, 2017), également en Rhône Alpes Auvergne, Région Occitanie Midi Pyrénées : <http://www.pole-lagunes.org/actualites/infos-des-lagunes/dernieres-actus/occitanie-les-elus-du-littoral-mobilises-pour-ladaptati>.

170 contributeurs, chercheurs pour la plupart, ont participé à la rédaction d'un ouvrage scientifique (Le Treut, 2013)³⁰⁹. Cette synthèse fait là aussi apparaître des opérations de collecte, d'assemblage et de mise en relation de données, où « *les chercheurs impliqués ont été invités à relire des travaux aux résultats souvent bien établis, en les confrontant à la problématique « changement climatique »* » (Le Treut, 2013, p. 13).

La collaboration entre scientifiques et acteurs régionaux pour la production de ce rapport s'est faite selon une méthode semblable à celle du GIEC : synthèse des connaissances disponibles et évaluation du degré de certitude et de robustesse des connaissances, révision par des pairs ainsi que par des institutions et organisations professionnelles par domaine d'activités et/ou de compétences... Au-delà d'une mise en commun des synergies effectuée par le bureau du groupe de travail, la figure « emblématique » d'Hervé Le Treut a joué un rôle important en tant que « médiateur scientifique » (Comby, 2008) à l'interface entre les champs scientifique, politique et médiatique. La structure par thème ou secteur d'action publique (air, eau, littoral...) du rapport et sa publicisation ont donné lieu à des journées d'échanges organisées par la Région et associant différents acteurs aux plans sectoriels et géographiques. L'objectif était double : d'une part, favoriser le débat sur cette synthèse et identifier des pans de connaissances à renforcer ou à explorer, et d'autre part, envisager des actions et des recommandations pour les décideurs. Cette synthèse est mobilisée dans le programme opérationnel des fonds européens FEDER 2014-2020 comme source et base de données et de justifications pour l'élaboration de stratégies d'adaptation.

Les éléments ci-dessus nous avaient conduit, dans un premier temps (Rocle, 2015), à caractériser ce groupe de travail comme une « organisation-frontière » (pour les relations de coproduction entre science et politique dont elle participe), ainsi qu'à caractériser « le rapport Le Treut » comme un « objet-frontière » (Star et Griesemer, 1989). Cependant, cette conceptualisation n'a pas résisté à l'observation et à l'analyse qui s'en est suivie³¹⁰. La mise en place de ce groupe de travail illustre bien le recours à un mode d'expertise fondé sur un collectif pluridisciplinaire, qui cherche à favoriser les circulations et la coproduction entre science et politique. Depuis la nouvelle carte des régions administratives françaises, le groupe de travail s'est élargi avec l'implication de chercheurs et scientifiques à l'échelle de la Région Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes), incluant de nouvelles disciplines et de nouveaux domaines de compétences (le droit de l'environnement, l'histoire du climat, la science politique...). Du point de vue de son fonctionnement externe, le processus d'échanges continu avec un nombre croissant d'acteurs pour l'appropriation de l'expertise climatique (Boezeman *et al.*, 2013) avait été amorcé au lancement du nouvel exercice de synthèse à l'échelle de la Nouvelle Aquitaine (notamment avec la « semaine du

³⁰⁹

<http://www.acclimaterra.fr/uploads/2015/10/LES-IMPACTS-DU-CHANGEMENT-CLIMATIQUE-EN-AQUITAINE-110Mo.pdf>.

³¹⁰ Comme l'indique Susan L. Star (2010), c'est bien le travail des « *gens qui fabriquent, qui font la publicité [de l'objet-frontière] ainsi que leurs arrangements de travail* » (p. 31) qui nous renseignent sur ce que peut être et ce que peut faire un objet-frontière et, par extension, une organisation-frontière.

changement climatique » organisée du 9 au 13 mai 2016). Cependant, le lien avec les élus régionaux n'a jamais été continu (hormis des rencontres ponctuelles sur les avancées du deuxième rapport), conduisant le comité scientifique régional sur le changement climatique en Nouvelle-Aquitaine à fonctionner comme un groupe d'expertise interdisciplinaire, sans que les rapports science-politique ne puissent donner lieu à des concrétisations communes effectives jusqu'à présent.

Le GIP Littoral Aquitain a porté un regard critique sur le volet littoral issu de ce rapport de 2013 ; il avait à ce titre proposé une médiation (groupe de travail *ad hoc*) avec les chercheurs ayant contribué à cette partie du rapport, afin de confronter les données et les expertises. Dans un message adressé à la Région, un chargé de mission du GIP pointait ainsi :

« La conclusion se limite à la mise en évidence d'un manque de connaissance [...]. Cette conclusion n'est pas crédible, car les scientifiques n'ont pas assez bien retranscrit les projets de recherche existants (Vulsaco, Response...) et aurait pu faire des propositions concrètes beaucoup plus constructives : ré-analyse des traits de côte passés pour rechercher les conséquences du changement climatique, utilisation des données LIDAR dont on dispose pour estimer la position des traits de côte... »

- je suis surpris que les scientifiques n'aboutissent pas à un constat simple mais clair : l'augmentation du niveau de la mer pourrait augmenter la fréquence d'événements extrêmes aujourd'hui par relèvement de la côte de référence. Exemple : sur le bassin d'Arcachon l'événement millénial actuel a la même côte qu'un aléa centennal en 2100 avec +60 cm ! »

- Pourquoi ne pas conclure que les modes de gestion identifiés par le GIP pour l'Etat et les collectivités pour gérer l'érosion côtière actuelle sont très bien adaptés à l'adaptation, que les stratégies locales mises en place par 100% des collectivités territoriales menacées par l'érosion est le bon outil pour réfléchir à l'adaptation locale... => il faut positiver ! »

- [...] rien sur l'adaptation à la submersion ? Il est temps que les collectivités et l'Etat s'en saisissent au niveau du GIP et de l'OCA [Observatoire de la Côte Aquitaine] ! »

- [...] Ne manque-t-on pas aussi de connaissance en économie, en sociologie ? Quid de la perception de la population à un phénomène lent comme la montée du niveau marin, quel coût des solutions d'adaptation ? Ne peut-on pas déjà conclure partiellement avec les nombreux éléments dont on dispose : données topo, vitesse élévation du niveau marin... » (Chargé de mission du GIP, com. pers.)

Bien que toutes ces remarques ou requêtes n'étaient pas nécessairement dans le mandat des contributeurs, cet extrait illustre à quel point le débat contradictoire engagé ici contribue à accroître la réflexivité sur les connaissances et les expertises produites pour l'adaptation au changement climatique (sur la pluridisciplinarité des connaissances mobilisées, sur les messages véhiculés par rapport aux incertitudes...). Les collaborations du GIP Littoral Aquitain avec les chercheurs universitaires investis sur les thématiques littorales ont en effet été irrégulières jusqu'à présent. Lors d'une journée d'échanges organisée par la Région Aquitaine sur le chapitre littoral du « rapport Le Treut », certaines interventions de chercheurs ont été assez explicites sur leur vision (de la division) du travail scientifique :

« Les chercheurs sont un peu dans leurs questionnements qui paraissent très fondamentaux et effectivement la question qui vient très vite c'est « et après on fait quoi ? ». Le « on fait quoi » c'est un chaînon qui n'est pas celui des chercheurs forcément, c'est une niche qui est celle de techniciens ou de scientifiques qui sont plus dans le transfert de connaissances, dans le transfert de technologies... » (Propos d'un chercheur lors d'une journée de présentation-débat du volet littoral du rapport sur le changement climatique en Aquitaine, mai 2015)³¹¹

Les critiques du GIP Littoral Aquitain illustrées *supra* illustrent que cette conception de l'expertise selon le modèle linéaire classique de transfert de connaissances, depuis la science vers le politique, cadre mal avec ses demandes d'expertise et avec le fonctionnement qu'il a contribué à instituer au niveau régional, en particulier avec l'Observatoire de la Côte Aquitaine. C'est d'ailleurs à ce dernier qu'a été confiée, par l'Etat et la Région Nouvelle-Aquitaine, une étude sur l'état des connaissances relatives aux conséquences du changement climatique sur les risques côtiers en Aquitaine, incluant une évaluation *ex-ante* des mesures d'adaptation possibles. Cette étude est indiquée comme « une suite logique des travaux entrepris dans le cadre du rapport régional aquitain du groupement scientifique d'étude du changement climatique, élaboré sous la coordination d'Hervé Le Treut. » (Observatoire de la côte aquitaine, dossier de presse d'une visite de terrain au 1^{er} mars 2017). Sans voir de concurrence entre organismes scientifiques sur le marché de l'expertise littorale stimulé par les partenariats et les actions du GIP Littoral Aquitain, il s'agit à ce stade d'observer que divers positionnements existent « aux frontières de l'expertise » et que la mise en politique de l'adaptation au changement climatique s'inscrit pleinement dans ces « configurations expertes » des risques littoraux.

Conclusion section 1 : « Encadré » dans un réseau d'action publique sans en constituer pour autant le nœud central, le GIP Littoral Aquitain exerce un « pouvoir informationnel », caractérisé davantage par l'attraction que par la contrainte³¹². Cet entrepreneur-frontière émane d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales et inscrit son action dans les « jeux d'échelles » de l'action publique littorale. Son positionnement aux interfaces entre science, politique et expertise dessine une configuration territoriale singulière et influence autant les collectivités (les amenant à étudier systématiquement, dans le cadre de stratégies locales, l'ensemble des possibles face à l'érosion marine à long terme) que des partenaires scientifiques, administratifs ou gestionnaires, au travers de procédures collaboratives que nous

³¹¹ Il est ici fait allusion à l'Observatoire de la Côte Aquitaine (les « techniciens ») et aux sciences sociales (les « scientifiques »).

³¹² Cette reconnaissance et ce pouvoir de diffusion de croyances débordent les frontières régionales, à l'image de cette recommandation qui n'est qu'un exemple parmi d'autres : « Mettre en place un Groupement d'Intérêt Public littoral « changement climatique » à l'instar du GIP littoral Aquitain qui réunisse notamment les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Le GIP devrait permettre de développer une culture du risque chez les élus et inciter à l'adoption de stratégies d'adaptation. » (CESER PACA, 2016, p.7).

illustrerons dans le chapitre suivant. De nouveaux référentiels d'aménagement, plus souples et réversibles, sont confortés par une prise en compte récente et croissante des effets du changement climatique. Ce pouvoir relève à la fois de la diversité des ressources captées ou créées grâce à un environnement institutionnel favorable, en particulier d'un degré d'expertise et de technicité hautement valorisé dans l'action publique contemporaine, et de la diversité des formes d'engagement pour tenir ensemble ces ressources dans un système de contraintes évolutif. L'exercice de ce *leadership* n'est souvent qu'éphémère, fragile car il bouscule des identités et des rapports de force³¹³, mais il participe de certains apprentissages collectifs et favorise des changements de regards et de pratiques pour la connaissance, l'aménagement et la gestion du littoral aquitain.

2. L'Agence des 50 pas géométriques de Martinique : chronique d'une disparition annoncée

A l'image de ce qui précède, l'objectif de cette section est d'étudier les dynamiques institutionnelles qui se jouent au niveau régional, entre science et politique d'une part, et entre l'Etat et les collectivités d'autre part, dans la régulation des enjeux littoraux et de l'adaptation au changement climatique. Dans un premier temps, nous étudions les principales relations à l'œuvre entre science et politique dans la mise en politique récente de l'adaptation au changement climatique aux Antilles françaises. Nous interrogeons ensuite la signification des discours abondamment repris sur les Outre-mer associés à des « laboratoires » pour l'adaptation au changement climatique, en montrant les processus de dépolitisation et de politisation qui se jouent à travers cette mise en discours. Nous exposons dans un troisième temps les difficultés d'institutionnalisation de l'action collective régionale dédiée aux risques littoraux. Les ressources et les contraintes d'action de l'Agence des 50 pas sont enfin resituées dans son contexte historique, son environnement social et matériel, afin d'éclairer les processus sociaux et politiques qui orientent ou limitent la mise en politique de l'adaptation au changement climatique sur les espaces urbanisés de la bande des 50 pas géométriques.

³¹³ Nous espérons avoir réussi à montrer, avec ce qui précède, ce qu'évoque P. Muller au sujet des « médiateurs » : « [...] le processus de médiation [...] renvoie aussi à une dimension identitaire, ce qui signifie que, au-delà du travail sur le sens, c'est l'existence des groupes concernés, leur statut de dominant ou de dominé qui sont en jeu. » (Muller, 2005, p.186).

i. Science, politique et coopération régionale pour l'adaptation au changement climatique

En comparaison du cas aquitain, le cas martiniquais fait ressortir une autre configuration quant aux relations entre science et politique dans la problématisation et la publicisation du changement climatique et de ses effets sur les littoraux. Les ressources d'action de l'ONERC dans son rôle d'organisation-frontière sont tout d'abord contraintes : dans une synthèse des recherches menées sur le changement climatique, l'observatoire pointait la difficulté de « *localiser les équipes de recherche ayant une expérience dans le domaine des effets du climat sur les milieux côtiers en outre-mer* » et le fait que le thème de l'adaptation n'était alors jamais abordé comme sujet de recherche spécifique (ONERC, 2005). Depuis lors, les recommandations nationales n'ont de cesse de souligner les besoins de recherche et « *d'approfondissement technique* » des projections climatiques (ONERC, 2011, p.19). L'évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique a également fait ressortir que, « *compte tenu de leur grande hétérogénéité* », les territoires d'Outre-mer avaient été faiblement pris en compte « *tant au plan de la connaissance scientifique qu'à celui des principales thématiques concernées [...]* » (CGEDD, 2015, p.61).

Dans le cadre des rapports annuels qu'il adresse au gouvernement, l'ONERC a commandité un ouvrage, coordonné par deux géographes spécialistes du changement climatique en milieu insulaire (V. Duvat et A. Magnan), qui décrit les principaux impacts et les vulnérabilités des territoires d'outre-mer (« *Les Outre-mer face au défi du changement climatique* », ONERC, 2012). Si l'agrégation et la *mise en rapport* de connaissances existantes participent ici aussi d'une stabilisation et d'une mise en relation de savoirs existants, l'échelle spatiale de problématisation permet pour partie d'expliquer une faible appropriation régionale. Les difficultés liées à l'absence de scénarios territorialisés (et robustes scientifiquement) à l'échelle de chacun des territoires d'outre-mer est tout d'abord souvent posée comme première dans les entretiens réalisés, en particulier chez les services de l'Etat :

« *La difficulté pour l'adaptation, c'est que l'on n'a pas vraiment jusqu'à ce jour des scénarios territorialisés d'évolution du climat à l'échelle de chacun des Outre-mer. Or compte-tenu de la superficie de ces Outre-mer, [...] c'est vrai que les impacts peuvent être très globaux et affecter la totalité d'un territoire ultramarin. On ne peut pas avoir, comme en métropole, les possibilités de déplacement car un déplacement de 200 kilomètres en Outre-mer c'est « on change de territoire ». On a donc une première difficulté, c'est que l'on manque de scénarios qui soient suffisamment fiables, rigoureux, robustes sur le plan scientifique, mais aussi qui soient territorialisés à l'échelle des Outre-mer.* » (Entretien, chargé de mission, Ministère des Outre-Mer).

Le chapitre 5 a permis de montrer que ces difficultés ont conduit à limiter la portée et l'appropriation des études de vulnérabilité territoriale dans le cadre des schémas et des plans territoriaux. En Guadeloupe cependant, un Observatoire de l'Energie et du Climat (OREC) a été installé en 2013 avec le soutien de l'ADEME en particulier. Il a depuis élaboré un « *profil de vulnérabilité de la Guadeloupe au changement climatique* » (OREC, 2016), s'appuyant sur l'outil Impact'Climat de l'ADEME qui décline ces vulnérabilités par thématique (biodiversité, tourisme, aménagement du territoire...), à l'aide de données synthétisées, d'indicateurs et de « *direx d'experts* » afin de produire une matrice de hiérarchisation des

principaux impacts et vulnérabilités du territoire³¹⁴. Ces actions conjointes de l'ADEME et de la Région Guadeloupe (observatoire régional de l'énergie et du climat, appel à projets pour des stratégies d'adaptation au changement climatique...) n'ont pas été observées en Martinique³¹⁵. Des exercices de régionalisation sont cependant réalisés, de même que, plus récemment, des projections relatives aux surfaces potentiellement submersibles en fonction de différents scénarios d'élévation du niveau des mers (Saffache, 2015).

Cependant, les entretiens avec les chargés de mission climat des trois communautés d'agglomération de l'île, de la direction Martinique de l'ADEME ainsi que des services de l'État ont fait ressortir que le changement climatique est avant tout traité sous l'angle de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et des problématiques énergétiques. Le Parc naturel régional de la Martinique intercède également pour accompagner des collectivités sur l'adaptation au changement climatique au travers d'un contrat d'objectifs avec l'ADEME, mais pourrait centrer cet accompagnement sur les enjeux liés à la biodiversité et à la préservation du patrimoine naturel et culturel, tout comme le Conservatoire du littoral. Les chargés de mission climat rencontrés en Martinique plébiscitent également des échanges et partages d'expériences sur l'adaptation au changement climatique avec les autres îles et États de la Caraïbe, ce qui figure également parmi les recommandations spécifiques aux Outre-mer depuis la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2007³¹⁶. La raison en est que les territoires de la Caraïbe sont susceptibles de rencontrer des changements environnementaux comparables, et qu'il existe par ailleurs des initiatives et des structures telles que le *Caribbean Community Climate Change Centre*³¹⁷. Ces attentes trouvent désormais des cadres institutionnels plus favorables, par l'intégration de la Martinique et de la Guadeloupe dans différentes instances de coopération régionale dans le bassin caribéen. Si la problématique du développement durable (et en particulier du « tourisme durable ») constitue une cause commune à ces différents États et territoires, sa mise en politique est contrainte par la multiplication des instances et la fragmentation des échelles d'action publique, la position des Antilles françaises étant par ailleurs contrainte par leur double appartenance à l'ensemble franco-européen d'une part et à l'espace caraïbe d'autre part (Daniel, 2015).

Pour porter d'une voix commune les préoccupations et les engagements des États caribéens dans la lutte contre le changement climatique, « l'appel de Fort-de-France »³¹⁸ avait été lancé en prévision de la COP 21 depuis la Martinique le 9 mai 2015, lors du Sommet Caraïbe Climat rassemblant des chefs d'État et de gouvernements et des responsables d'autorités

³¹⁴ <https://guadeloupe.ademe.fr/sites/default/files/files/Mediatheque/Publications/profil-vulnerabilite-guadeloupe-changement-climatique-2016-ademe-orec.pdf>.

³¹⁵ L'ADEME accompagne les collectivités dans l'élaboration des plans climat, via un dispositif de contractualisation et de financement : le « contrat d'objectifs territorial ».

³¹⁶ « *La coopération et les échanges entre les départements et territoires d'outre-mer et les pays voisins ne sont pas suffisamment développés alors que les problématiques relèvent souvent des mêmes spécificités territoriales* » (ONERC, 2007, p.46).

³¹⁷ <http://www.caribbeanclimate.bz/>.

³¹⁸ <https://onu.delegfrance.org/L-appel-de-Fort-de-France>.

régionales des Caraïbes. Il y était notamment rappelé que ces territoires partagent, face au changement climatique et à ses effets, un certain nombre de caractéristiques communes, tout en présentant des situations différenciées. Serge Letchimy, alors député et président de Région, travaillait au même moment un projet de loi visant à favoriser l'action extérieure et la coopération des outre-mer dans leur environnement régional³¹⁹. Ces dispositions ont depuis été reprises dans la loi pour « l'égalité réelle outre-mer » adoptée en 2017, qui prévoit des « dispositifs de convergence » pour favoriser entre autres des conventions de coopération régionale sous l'égide d'engagements et de traités internationaux, dont ceux relatifs à la réduction des vulnérabilités face au changement climatique³²⁰.

ii. Les Outre-Mer : des « territoires-laboratoires » pour l'adaptation au changement climatique ?

Mention est souvent faite que les territoires ultramarins sont en première ligne des changements climatiques et qu'ils constituent *ce faisant* des « laboratoires » d'innovation pour les solutions et les actions à mener face au changement climatique. On se propose ici d'analyser de plus près ce qui se joue dans ces assertions pour ceux qui les énoncent, pour les acteurs ultramarins qui sont confrontés à ces changements et/ou à ces projections, et d'en dégager des enseignements relatifs à la mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières.

Un rapport du Sénat sur « la situation des Outre-mer confrontés aux dérèglements climatiques », déposé en novembre 2015 en amont de la COP 21, soulignait le rôle d'avant-garde que jouent les territoires d'outre-mer pour l'adaptation au changement climatique : « *Aux avant-postes de la vulnérabilité climatique, les outre-mer sont également à l'avant-garde en matière d'observation et d'évaluation des impacts, mais aussi en termes de définition de stratégies d'adaptation et de conception de projets innovants.* » (Bignon et Cornano, 2015, p.8). Un représentant du Ministère des Outre-Mer l'indique également, selon une tonalité et une formulation qui, pour cet agent en poste depuis de nombreuses années dans cette administration, sonnent comme un refrain abondamment repris (et faiblement discuté) dans toute énonciation à ce sujet :

« [...] le discours qui est tenu généralement par cette maison [le Ministère des Outre-Mer], c'est que les Outre-mer sont les premiers territoires français qui subissent de manière déjà présente les effets du réchauffement climatique. Et qu'à ce titre-là, alors même que ce sont des territoires qui ont contribué et qui continuent à contribuer de façon extrêmement limitée en fait au réchauffement climatique ; [...] ils sont donc à la fois des lieux

³¹⁹ Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

³²⁰ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

d'observation, de suivi des effets du réchauffement climatique, un peu des laboratoires quelque part, sentinelles des effets du réchauffement climatique. Et en même temps ce sont des territoires sur lesquels on peut développer des travaux de recherche et des actions innovantes, expérimentales par rapport au changement climatique. » (Entretien, chargé de mission, Ministère des Outre-Mer).

Sans forcément lui attribuer toute la paternité de cette idée, l'ancien sénateur de la Réunion Paul Vergès, ancien président de l'ONERC depuis sa création en 2001, a fortement participé de cette expression lorsqu'il introduisait un colloque sur le changement climatique et les collectivités locales en 2004 : « *La France doit s'appuyer sur les régions d'outre-mer, disséminés sur trois océans, véritables laboratoires dans l'application de solutions pour non seulement venir en aide aux pays des Caraïbes, du Pacifique et de l'Océan Indien mais aussi pour promouvoir la recherche française.* » (ONERC, 2004, p. 6). Cette idée a depuis fait florès dans toute production discursive à ce sujet. Dans le cadre de la révision en cours du futur Plan national d'adaptation au changement climatique, la fiche « Gouvernance » indique ainsi, dans sa composante « Outre-mer » (et sans plus de précision à ce sujet) : « *Développement de territoires-laboratoires d'expérimentations de solutions en matière d'adaptation* »³²¹.

Notre hypothèse est que ce type d'énoncé participe autant à (faire) reconnaître les atouts et contraintes « spécifiques » des territoires ultramarins, qu'à dépolitiser un certain nombre d'enjeux et de problèmes auxquels ils sont confrontés. Il convient en effet de ne pas méconnaître le travail de catégorisation d'une série d'actions publiques dont fait l'objet le terme même d' « outre-mer », travail opéré aussi bien par les acteurs nationaux que par les acteurs locaux, et qui donne lieu à diverses appropriations selon les positions et les situations (Célestine et Roger, 2014). Concernant les politiques nationales à destination de ces territoires, ce travail de « labellisation » sert avant tout à promouvoir les « spécificités » de l'action de « *l'Etat outre-mer* » vis-à-vis des causes économiques, sociales et politiques défendues par des représentants politiques, économiques et associatifs de chaque territoire ou de leur ensemble (Beauvallet, Célestine et Roger, 2017)³²². Nous proposons ci-dessous d'illustrer cette dimension singulière, en étudiant des controverses, conflits et processus de politisation qui peuvent s'observer localement sur les domaines de la biodiversité littorale et du changement climatique.

³²¹ Page 6 de la fiche « Gouvernance » : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Concertation_PNACC2_Fiches%20recommandations%20Gouvernance.pdf

³²² « *Les processus d'institutionnalisation de la gestion singulière des Outre-mer [...] ne peuvent donc se comprendre comme la résultante de dynamiques simplement objectives, associées à la volonté de s'ajuster du mieux possible aux fameuses « spécificités » des outre-mer. Ils résultent de dynamiques conjointement bureaucratiques, politiques et associatives, qui manifestent l'existence d'un espace social et élitaire singulier, distinct du simple ensemble des dispositifs et institutions spontanément identifiés comme ayant la charge de la définition de l'action publique outre-mer [...]* » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2017).

a) Biodiversité littorale et adaptation au changement climatique

Le cadrage de l'adaptation au changement climatique vis-à-vis des « spécificités » ultramarines s'opère majoritairement sous l'angle de la protection de la biodiversité. Ces territoires renferment en effet une richesse et une diversité du vivant telle que les Antilles françaises font partie des « *hot spot* » de la biodiversité au niveau mondial. Les problématiques de biodiversité et de changement climatique sont donc étroitement liées dans les discours et les instruments d'action publique :

« En outre-mer plus particulièrement, cette adaptation passe par la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières reposant sur la préservation des écosystèmes littoraux (mangroves, récifs coralliens, ...) pour limiter les effets du changement climatique et l'évolution du trait de côte » (« 12 mesures phares de la feuille de route de la Conférence environnementale 2016 », Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, p.16).

« [...] on voit bien que, globalement, il faut travailler principalement sur le littoral et que [...] ça veut dire d'abord, en général, protéger les écosystèmes qui sont sur le littoral parce que ces écosystèmes participent aussi à l'atténuation des effets du réchauffement climatique et à la possibilité d'avoir sur ce littoral des territoires encore résilients [...] » (Entretien, chargé de mission Ministère des Outre-Mer).

Ces interdépendances sont traitées par différentes initiatives (comme l'Initiative Française pour les Récifs Coralliens et les écosystèmes associés, IFRECOR³²³) et mesures, inscrites par exemple dans la loi sur la biodiversité :

« Pour stopper la perte de biodiversité en outre-mer et préserver son rôle en faveur de l'adaptation des territoires au changement climatique, l'Etat se fixe comme objectifs, avec l'appui de ses établissements publics sous tutelle et en concertation avec les collectivités territoriales concernées : 1° D'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020 ; 2° D'élaborer, dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens [...], un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021. Dans le cadre de ce plan d'action, l'Etat se fixe pour objectif d'interdire, dans les zones sous souveraineté ou juridiction françaises, les opérations de dragage des fonds marins dans lesquels des récifs coralliens sont présents, à l'exception des opérations de dragage qui visent à assurer la continuité du territoire par les flux maritimes. [Ces dernières] doivent éviter au maximum la destruction des récifs coralliens [...] » (Article 113 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages).

³²³ L'IFRECOR, dans le cadre de sa « thématique d'intérêt transversal » changement climatique, a édité un guide relatif aux impacts du changement climatique sur les infrastructures en zones littorales et marines intertropicales (Porcher, Birault et Allenbach, 2015).

Ces dispositions sur le dragage des fonds marins fait écho à – ou résulte de – une forte controverse environnementale née en 2014 en Martinique et associée au projet d’extension du port de Fort-de-France. Le projet initial, conduit par l’Etat, prévoyait en effet le prélèvement (et donc la destruction) d’une partie d’un massif corallien situé dans la baie de Fort-de-France afin de fournir des matériaux de remblai pour la zone d’extension du port, ceci alors que la baie de Fort-de-France fait l’objet d’un « contrat de baie » visant la préservation et la restauration de la qualité des eaux et des écosystèmes aquatiques³²⁴... Des mouvements citoyens et associatifs, associant des élus locaux et des scientifiques, ont alors vivement dénoncé le projet et demandé sa révision. L’Etat, à la fois maître d’ouvrage du projet et « autorité environnementale » s’étant prononcée sur l’étude d’impact environnemental du projet, s’est retrouvé en mauvaise posture suite à cette « affaire ».

Mais les processus de mise en politique de ces risques environnementaux diffèrent selon les cas et sont à analyser par rapport aux dimensions sociales et politiques propres au contexte insulaire. Pour le seul domaine littoral et marin, la pollution généralisée des écosystèmes par la chlordécone (insecticide utilisé jusqu’au début des années 1990 pour le traitement du charançon du bananier et présentant une importante rémanence dans l’environnement), l’afflux des algues sargasses venant périodiquement et massivement s’échouer sur les côtes antillaises, ou encore la présence depuis plusieurs années d’espèces exotiques invasives ou envahissantes (telles que le poisson-lion), mobilisent de nombreux acteurs et collectifs, et présentent un « coût d’opportunité »³²⁵ qui limite de fait les capacités d’attention et d’action des pouvoirs publics à traiter ces phénomènes et leurs interdépendances.

Pour le cas de la chlordécone par exemple, qui mobilise de nombreux collectifs scientifiques, associatifs (associations de protection de l’environnement, de médecins et d’épidémiologistes...), professionnels (agriculteurs, pêcheurs), Ferdinand (2015) pointe les enjeux de justice environnementale qui se font jour dans les revendications des associations, pour une reconnaissance de l’égalité des citoyens ultramarins devant la République française. Il montre que dans ces sociétés postcoloniales et post-esclavagistes, les dimensions socio-raciales prennent tout leur sens pour questionner (reprenant la conception de la politique d’Hannah Arendt) les conditions et les modalités sous lesquelles il peut y avoir construction d’un monde commun. Concernant le changement climatique, une intervention de Garcin Malsa (ancien maire écologiste de la commune de Saint Anne, ancien conseiller général, et membre de l’Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais - ASSAUPAMAR)

³²⁴ La mer et le littoral de Martinique font désormais l’objet d’un Parc Naturel Marin, créé en mai 2017.

³²⁵ « *Tout emploi de ressources pour prévenir un risque particulier implique [...] un coût d’opportunité, correspondant au fait que ces ressources ne seront plus disponibles pour la prévention d’autres risques* » (Godard, 2000).

en introduction d'un atelier sur le changement climatique lors du congrès fondateur du parti *Nou Pèp La*³²⁶, évoquait ainsi :

« Les responsables aujourd'hui sont les mêmes qui ont créé les dégâts lors de la colonisation, lors de l'esclavage et de la traite négrière, et par conséquent nous allons comprendre qu'en faisant un détour historique il y a une liaison étroite (on parlait de réparation toute à l'heure), à partir du moment où on va arriver à mettre en corrélation tout ça et bien se posera le principe de responsabilité [posé par Hans Jonas]. Responsabilité vis-à-vis de nous, mais responsabilité surtout vis-à-vis des générations futures ! [...] Face à ce monde fini, [...] il faut inventer un nouveau monde ! Donc comment faire pour inventer ce nouveau monde ? Est-il possible d'inventer ce nouveau monde, quelles forces sociales pour inventer ce nouveau monde ? ».

Cette intervention montre ainsi de quelle manière la question du changement climatique est reliée à des responsabilités qui engagent le passé, le présent et l'avenir de l'histoire sociale et économique de l'île. Ces héritages sociohistoriques sont donc déterminants pour qui souhaite comprendre les difficultés liées aux actions de l'Agence des 50 pas géométriques face aux risques littoraux, actions qui s'inscrivent dans une configuration d'acteurs que nous présentons ci-dessous.

b) Risques littoraux : une gouvernance territoriale introuvable

Au-delà des discours qui valorisent les capacités d'adaptation et d'innovation des territoires d'Outre-mer face aux changements climatiques, une série de constats et d'analyses permettent d'observer que les mesures réglementaires (européennes ou nationales) sur les risques littoraux font l'objet de documents « conformes » à ce qui est attendu mais qui n'ont aucune portée concrète. Cette « réduction de portée » s'opère à différents niveaux (posture attentiste ou réactive des services de l'Etat en région, absence de portage politique local...) au sein d'une gouvernance des risques très fragmentée.

Si 33 des 34 communes de l'île disposent aujourd'hui d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) révisé depuis 2013, un rapport d'inspection récent émettait de fortes réserves, compte tenu des évolutions constatées sur le terrain, sur l'effectivité de ces plans pour réguler les constructions en zones à risque fort (IGA et CGEDD, 2015). Plus encore, l'évaluation du Plan de prévention des submersions rapides (PSR) dans les Outre-mer

³²⁶ Parti politique écologiste et indépendantiste fondé en 2015 dans la perspective des élections à la Collectivité Territoriale de Martinique, dont le porte-parole est le maire de la commune du Prêcheur. Son manifeste est fondé sur des valeurs d'écologie politique et de démocratie populaire, « *Pour une Martinique vivante, citoyenne, solidaire et écologique* » : <http://www.noupepla.com/wp-content/uploads/2015/11/manifeste.pdf> . Parmi les 50 actions du programme de ce mouvement, figure en particulier : « *Mettre en place un dispositif de prévention et de protection des montées des eaux pour les communes situées sur le littoral notamment par la plantation, la réhabilitation et l'entretien des mangroves et des rivières* ».

indiquait la « *prise en compte très relative de l'outre-mer dans la mise en œuvre de la politique de prévention du risque inondation* » (IGA et CGEDD, 2015, p.18)³²⁷. On y apprend par exemple que les communes de Guadeloupe et la Préfecture « *[n'] avaient pas entendu parler [du PSR] avant l'arrivée de la mission* » (ibid., p.18).

Une chargée de mission du Ministère des Outre-Mer confie que l'objectif du bureau dans lequel elle intervient est « *de porter, de faire monter la conscience au sein des administrations - et même plus largement - de la place des Outre-Mer face à ces enjeux* » (Entretien, chargée de mission, Ministère des Outre-Mer). Sur la prévention des risques liés au changement climatique, elle indique que « *[notre] rôle va être également de bien rappeler les enjeux spécifiques des Outre-mer. On ne va pas traiter les enjeux de risques de la même manière dans les Outre-mer qu'en métropole. Donc on a vraiment un rôle à jouer là-dessus.* » (Entretien, chargée de mission, Ministère des Outre-Mer). On retrouve ici les « spécificités » ultramarines mises en avant par « *l'Etat outre-mer* », sans que ne soient constatées par ailleurs, dans les réglementations ou les « stratégies d'action publique » associées (trait de côte, inondation...), de mesure spécifique à ce sujet³²⁸, hormis le fait de pouvoir construire sous conditions en zone orange des Plans de prévention des risques littoraux. Un agent de la DEAL Martinique, plutôt critique sur cette posture attentiste (ou réactive) de l'Etat, indique au sujet de l'élaboration de cartes de vulnérabilité aux inondations et aux submersions en Martinique :

« *Quand on a commencé ces études-là, j'ai entendu qu'ils [les experts du GIEC] réévaluaient leur surcote. Donc on a pris une surcote de 90 [cm], donc 60 ça c'est la partie réglementaire, 90 c'est fait pour aller voir plus haut ; parce qu'on a quand même un fort sentiment qu'ici les choses sont un peu fondamentales en termes de submersion marine et [...] de réchauffement climatique. Donc l'idée c'est d'essayer progressivement de déclencher peut-être un débat qui n'existe pas trop pour l'instant, mais c'est ça aussi [...] la mission de l'Etat, de susciter dans ces domaines là une réflexion.* » (Entretien, ingénieur, DEAL Martinique).

Il regrette par ailleurs les difficultés d'associer les élus locaux aux différents outils de mise en œuvre de la Directive Inondation, si bien que la plupart de ces outils restent aujourd'hui à l'état de diagnostics et de lettres d'intention, sans que ne soit associé de plan d'actions faute de porteur volontaire. Mais c'est plus généralement la faible institutionnalisation, à l'échelle insulaire, de l'action collective dédiée aux risques littoraux, qui peut permettre d'expliquer

³²⁷ Ce qui fait dire aux inspecteurs que : « *Dans un temps où notre pays entend être un moteur pour le secours aux populations exposées au changement climatique sur la planète, une prise en compte plus marquée de nos populations ultramarines doit participer de cette volonté.* » (IGA et CGEDD, 2015, p.16).

³²⁸ Pour un exemple de généralité de mesures d'adaptation au changement climatique, voir <http://www.outre-mer.gouv.fr/retour-sur-la-cop21-agenda-des-solutions>.

l'absence de positionnement d'un acteur-frontière dans le domaine de l'adaptation et/ou des risques associés sur le littoral³²⁹.

D'une part, sont relevées les logiques sectorielles entre érosion-aménagement d'un côté et submersion-risques de l'autre (cf. chapitre 6) : « *Il y a deux directions selon les missions : la mission nature, environnement, eau, biodiversité est d'un côté et la direction risque est de l'autre [...], les choses ne sont pas forcément bien coordonnées, si bien qu'après, ça se ressent au niveau des chargés de mission, on a du mal à travailler ensemble* » (entretien, chargée de mission, DEAL Martinique). D'autre part, l'absence d'une instance de dialogue et de débat sur les grandes orientations de gestion et de prévention des risques littoraux est relevée. En 2001 a été créé un « *comité de pilotage pour une politique concertée des risques naturels en Martinique* ». La principale mission de ce comité a été d'établir les Plans de prévention des risques naturels (PPRN) à l'échelle communale. Ce comité était composé du Conseil Régional, du Conseil Général, de l'Association des maires de la Martinique, de professionnels du bâtiment, de bailleurs sociaux, de l'Association de Prévention des Risques Majeurs, et de services de l'État concernés (DEAL, Service Interministériel de Protection Civile). La révision des PPRN de 2010 à 2013 n'a pu suivre la même procédure, et la Commission Départementale des Risques Majeurs n'a pas été mise en place (malgré le fait qu'une chargée de mission nous indique avoir essayé durant deux ans et demi). Seul un Conseil de Gestion des Risques Inondation (CGRI) a été validé par arrêté, mais n'avait pas été réuni suite à l'absence de réponse des structures sollicitées, à l'exception des assureurs. Cette problématique d'une « *gouvernance introuvable* » s'illustre plus particulièrement sur la « *bande des 50 pas géométriques* »³³⁰, au carrefour des enjeux liés au foncier et à l'occupation littorale, à l'aménagement des zones urbaines, aux risques et aux vulnérabilités socio-environnementales...

³²⁹ Le bureau d'études Impact Mer, spécialisé dans le domaine littoral et marin, créé en 1994 et composé d'une dizaine de personnes, peut jouer ce rôle de médiateur selon les projets, en particulier par l'entremise de son directeur dont le parcours est présenté comme suit : « *composé d'un ensemble d'expériences diversifiées, d'études et de recherche aux Antilles, activités allant de l'aquaculture à la GIZC en passant par les inventaires ZNIEFF, toutes avec un dénominateur commun : la gestion des eaux, la protection et la valorisation durable des milieux littoraux. Ces multiples études lui ont permis d'acquérir et de pratiquer une approche intégrée de l'aménagement et du développement en milieu insulaire. Il constitue ainsi souvent le lien entre les décideurs, les aménageurs, les scientifiques, les économistes, les juristes, les associations et les acteurs.* » (Site internet Impact Mer, consulté le 29 janvier 2016). « *L'adaptation au changement climatique est devenue un axe majeur de notre activité (protection du littoral, énergie, biodiversité...).* » (Carte de vœux 2016 d'Impact Mer).

³³⁰ Pour rappel suite au chapitre 3, il s'agit d'une bande de 81,20 m mesurée depuis la ligne de rivage et réintégrée au domaine public maritime depuis la loi littoral de 1986. La largeur de cette bande peut évoluer sous l'effet de l'érosion marine ou des remblaiements : elle peut ne mesurer que 40 m à certains endroits, mais atteindre 400 m dans certaines zones ayant gagné sur la mer.

iii. L'Agence des 50 pas géométriques : l'incertitude comme condition

Le statut et les missions de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique, établissement public chargé de la régularisation foncière sur la partie urbanisée de la bande des 50 pas géométriques, lui confèrent une position d'interface entre les services de l'État et les collectivités ainsi qu'entre divers acteurs (associations de quartiers, scientifiques, etc.) intervenant dans l'aménagement et la gestion du littoral martiniquais. Elle constitue ainsi une potentielle organisation-frontière pour l'anticipation des changements environnementaux sur une bande côtière densément habitée. Cependant, l'observation des ressources et des contraintes d'action de cette Agence, dont la dissolution est désormais programmée pour 2021, permet d'analyser les difficultés entourant la mise à l'agenda politique de nouvelles mesures d'adaptation au changement climatique sur le littoral. Cette institutionnalisation peine en effet à s'incarner dans des relations apaisées entre l'État et les communes, avec lesquelles l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique a dû composer³³¹.

a) L'Agence des 50 pas géométriques au service d'une « réparation urbaine »

À l'image du GIP Littoral aquitain qui hérite de certains faits historiques (la MIACA, l'observation des dynamiques côtières depuis plusieurs décennies...), la sociogenèse de l'Agence des 50 pas est importante. Sans revenir sur les conditions et dynamiques d'occupation de la bande des 50 pas géométriques (voir chapitre 3 - section 3), soulignons que des centre-bourg ont progressivement été créés depuis la colonie, puis que les esclaves affranchi(e)s et leurs descendant(e)s y sont venu(e)s trouver des terres (hors des grandes propriétés foncières coloniales) et des ressources de subsistance. Du point de vue des règles édictées pour son aménagement et sa gestion, cette bande a connu de nombreux changements de statuts (tantôt domaine public de l'État, domaine privé de l'État, cessions et autorisations de titre, etc.) qui ont conduit à un morcellement progressif du foncier (figure 19 ci-après).

³³¹ « Les élus parlent de laxisme de l'État dans la [zone des 50 pas géométriques] pour justifier leur absence de volontarisme. Ce discours, et le fait que l'État n'ait pas les moyens suffisants pour contrôler et sanctionner [les constructions illégales], est largement connu de la population, ce qui ne dissuade pas l'implantation continue de nouvelles constructions illégales. » (CGEDD, 2014, p.31).

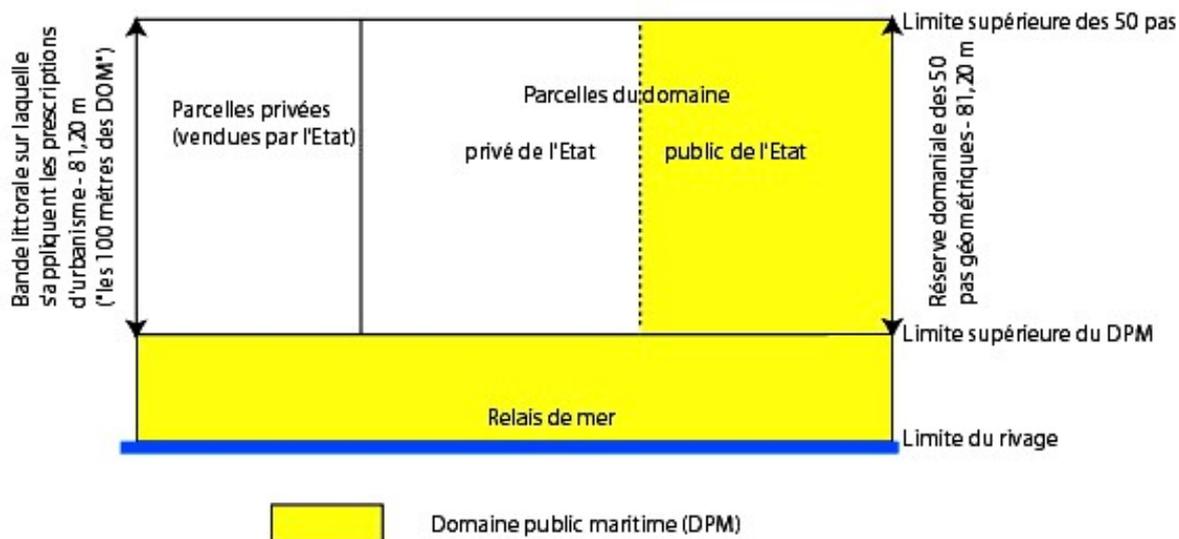


Figure 19 : Les différents statuts fonciers de la bande des 50 pas géométriques en Martinique, réalisation Judith Klein (Source : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/littoral1/LittorDoc2.htm>)

Trois moments peuvent être rappelés. i) Dès la fin du 19^{ème} siècle, plusieurs textes ont initié des changements de règles pour l'occupation du domaine public maritime. Des divergences d'interprétation s'observent encore aujourd'hui sur l'établissement et l'application de ces règles mais, pour les Antilles françaises, la jurisprudence retient essentiellement un décret de 1955 pour la reconnaissance d'un droit à régulariser des occupations constatées à cette date. Ce décret a en effet intégré la bande des 50 pas dans le domaine privé de l'Etat, aliénable et prescriptible, pour favoriser le développement économique et en particulier touristique de ces nouveaux départements français. Une dynamique d'urbanisation importante a de ce fait été favorisée. ii) La loi Littoral de 1986 a ensuite réintroduit la bande des 50 pas géométriques dans le domaine public de l'Etat, assortie de diverses possibilités d'aménagement et d'occupation³³². iii) Enfin, la loi de 1996 « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques » a davantage consacré la protection des espaces délimités comme « naturels » de la bande des 50 pas géométriques, ceux-ci

³³² « Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi [de 1996], et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage. » (Article L.156-3 du Code de l'Urbanisme).

relevant soit du Conservatoire du littoral (qui peut les affecter ou les confier en gestion aux collectivités), soit de l'Office National des Forêts (« forêt domaniale du littoral »)³³³. Elle reconnaît également, sur les terrains classés espaces urbains (surface de 1000 hectares soit 1% de la superficie de l'île, pour environ 60 000 personnes soit 15 % de la population), un droit à régularisation pour les occupants installés avant janvier 1995.

Un décret de 1998, pris en application de la loi de 1996, a pour ce faire créé les Agences des 50 pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe, établissements publics d'Etat dont l'action doit être menée en coordination avec les collectivités, dans l'objectif de régulariser des situations d'occupation sur la bande des 50 pas géométriques et d'équiper les quartiers correspondants (eau, voiries et réseaux divers...) souvent en situation d'insalubrité. A l'instar du GIP Littoral Aquitain, la forme juridique même de l'agence renseigne sur la posture adoptée alors par l'Etat. Le format « agence » a été particulièrement développé dans les années 1990 sous les traits de la modernisation, de l'efficacité, de la réactivité et d'un meilleur service à l'utilisateur (Benamouzig et Besançon, 2007). Personne morale distincte de l'Etat mais placée sous sa tutelle, la création des Agences des 50 pas géométriques aux Antilles françaises visait, dans un contexte de méfiance voire de défiance entre l'Etat et les collectivités sur ce sujet sensible de l'occupation et de la propriété foncière, à apporter des gages de neutralité à des fins de développement maîtrisé de la bande côtière et d'alignement progressif sur les normes de régulation des espaces littoraux de la métropole. Le maintien de cette domanialité publique de la zone des 50 pas géométriques et l'intervention d'une agence étatique sur ses secteurs urbanisés dessinent ainsi une forme singulière, hybride d'un modèle de « jacobinisme apprivoisé » (Daniel, 1984) et de « gouvernement à distance » (Epstein, 2013) de l'urbanisation diffuse du domaine public maritime³³⁴. Comme nous allons le voir, la disparition annoncée de ces Agences des 50 pas mise désormais davantage sur un modèle de gouvernance territoriale.

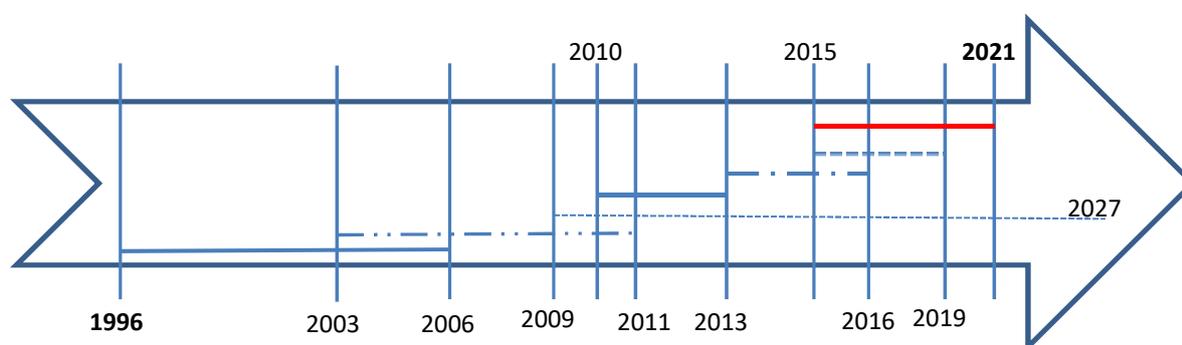
La création de ces agences a semble-t-il été la mesure ayant donné lieu aux plus vifs débats lors des discussions sur le projet de loi (Moutoussamy, 1998), certains y dénonçant des atteintes à la décentralisation. Il est vrai que cette mesure est intervenue à une période marquée par une autonomisation croissante de la vie politique outre-mer (Daniel, 2005) et, en Martinique en particulier, par la montée en puissance du Mouvement Indépendantiste Martiniquais (MIM) avec l'élection de son leader Alfred Marie-Jeanne à la tête de la Région en 1998. Au-delà d'une autonomie de gestion, les objectifs ainsi que l'évaluation et le contrôle des actions de l'Agence des 50 pas sont en effet restés du fait de l'Etat. C'est donc le fort degré de contraintes exercées dès le départ sur l'Agence des 50 pas géométriques de

³³³ Des approches d'intervention différentes du Conservatoire du littoral sont notées entre les Antilles françaises et la Réunion au regard des historiques respectifs de cession, les cessions ayant été beaucoup plus importantes à la Réunion qu'aux Antilles (Klein, 2013).

³³⁴ « Plus ou moins autonomes par rapport aux administrations centrales, les agences sont chargées de missions de service public et placées à distance du pouvoir politique. Bénéficiant d'un label de modernisme, elles semblent constituer une solution institutionnelle à de multiples problèmes posés aux pouvoirs publics. » (Ibid.).

Martinique qui ressort, du fait à la fois des situations d'occupation de plus en plus nombreuses et inextricables malgré les textes successifs, et des difficultés à instaurer un dialogue entre la tutelle étatique et les collectivités. C'est pourquoi la pérennité même de son existence a toujours été questionnée, pour ses équipes comme pour ses partenaires, puisqu'encadrée juridiquement dès sa création et ayant fait l'objet de nombreuses prorogations accordées au coup par coup, sans que cette question ne fasse l'objet d'un intérêt généralisé (et général) au sein du Parlement³³⁵. Suite à de nombreuses critiques à la fois externes (par certains élus locaux) et internes (par les ministères de tutelle et leurs corps d'inspection) dont nous présentons ci-dessous quelques éléments, la loi d'actualisation du droit des Outre-mer en 2015³³⁶ a définitivement acté sa dissolution pour le 1^{er} janvier 2021 au plus tard. La figure ci-dessous représente ces différentes prorogations au cours du temps³³⁷.

Figure 20 : Vie et mort d'une institution : l'Agence des 50 pas géométriques



Nota : Créées en 1996, la disparition des Agences des 50 pas géométriques aux Antilles françaises est prévue au plus tard au 1^{er} janvier 2021. Durant toute cette période, la durée de vie des Agences a été prorogée par touches successives selon les horizons temporels représentés par les traits horizontaux, dont la lecture se fait du bas (création en 1996) vers le haut (disparition en 2021).

³³⁵ Un président de séance au Sénat faisait ainsi remarquer, lors d'une proposition de loi pour prolonger la durée de vie des Agences : « Sur ce sujet, dont tous ne perçoivent pas forcément les enjeux, vous allez devoir faire preuve de pédagogie, monsieur le rapporteur. [...] Vous nous expliquerez par ailleurs pourquoi nous sommes obligés de revenir sur cette question tous les trois ou quatre ans, et s'il n'est pas possible d'adopter des solutions définitives. »

³³⁶ Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/10/14/OMEX1505701L/jo>.

³³⁷ Lors de leur création, il était prévu que ces agences cessent leur activité en 2006. Ce délai a été prorogé en 2003 (jusqu'en 2011), en 2009 (jusqu'en 2027 potentiellement), en 2010 (jusqu'en 2013), en 2013 (jusqu'au 1^{er} janvier 2016), en 2015 (jusqu'au 1^{er} janvier 2019) et à nouveau en 2015 avec la loi d'actualisation du droit des outre-mer pour entériner leur dissolution au plus tard le 1^{er} janvier 2021. Un parallèle peut être fait ici avec le GIP Littoral Aquitain qui, initialement créé pour une durée de 4 ans (2006-2010), a fait l'objet d'une première prorogation jusque fin 2013, puis jusqu'en 2020, soit l'horizon fixé par le Plan de développement durable du littoral aquitain ; 2020 correspondant également à l'échéance du programme opérationnel des fonds européens (FEDER) en cours et du Contrat de Plan Etat-Région 2014-2020.

Au plan des critiques internes, de nombreux rapports ministériels et parlementaires font état de questionnements récurrents, dès le début des années 2000 (soit 4 ans après leur création), sur le maintien et/ou le devenir des Agences des 50 pas (notamment Bougrier et Bersani, 2004 ; Bolliet *et al.*, 2008 ; CGEDD et IGA, 2013) :

« [...] la loi de 1996 est en quelque sorte un texte de réparation urbaine et sa mécanique n'a pas vocation à se pérenniser. Au risque de provoquer de perniciox effets d'entraînement, tout processus renouvelé ou même prorogé de régularisation devrait maintenant être définitivement écarté. [...] l'État n'a plus de raison d'imposer sur des territoires voués au développement sous toutes ses formes une domanialité publique sans lien avec l'exercice de ses compétences. » (Bougrier et Bersani, 2004, p.12)

Ces rapports d'inspection sont à resituer plus largement dans les tentatives de l'administration pour favoriser une politique globale d'aménagement de la bande des 50 pas visant la protection et le maintien de ses espaces classés naturels, tout en reconnaissant un droit à occuper des terres sur un système insulaire où la disponibilité et la spéculation foncières ont fortement limité les possibilités d'installation des plus pauvres. De ces divers questionnements et des bilans mitigés en termes de régularisation et de cession qui ont été tirés ces dernières années³³⁸, la volonté de transférer ces espaces urbanisés aux collectivités territoriales s'est très tôt, et de plus en plus, fait sentir :

« Ce vestige de la colonisation paraît de plus en plus anachronique. A l'instar des missions précédentes sur le sujet, le rapport constate que l'appartenance au domaine public maritime est loin d'avoir garanti la protection souhaitée du littoral. Par ailleurs, les agences ne pourront pas, dans des délais raisonnables, mener à bien l'aménagement de l'ensemble des terrains et leur cession-régularisation aux occupants, malgré les réformes intervenues et des réalisations indéniables, particulièrement en Martinique. La mission propose en conséquence de transférer directement et à titre gratuit le seul foncier urbanisé de la zone des cinquante pas géométriques (à l'exclusion des zones naturelles et des espaces strictement nécessaires à la protection du littoral, à définir par décret) aux collectivités locales, en marquant une préférence pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sans exclure la région qui en tout état de cause serait associée aux opérations de transfert. » (CGEDD et IGA, 2013, pp. 1-2).

³³⁸ Même si des interrogations se faisaient déjà jour avant même la loi de 1996 ainsi que peu de temps après sa promulgation : « Tout le dispositif prévu par la loi repose sur la volonté et l'initiative initiale de l'occupant. Il n'est fait aucune obligation pour l'occupant de faire une démarche de régularisation. Dès lors qu'il ne s'agit pas pour l'occupant de reconstruire son habitation, ou d'effectuer des réparations, quel intérêt aura-t-il à régulariser si c'est pour simplement avoir un titre de propriété en soi et être assujéti aux impôts fonciers ? » (Moutoussamy, 1998). C'est à ce titre que l'idée du foncier comme un « champ social semi-autonome » paraît appropriée pour décrire les dynamiques d'occupation aux Antilles françaises ; voir Delville et Le Meur (2016).

Comme le relevait le député de Martinique S. Letchimy :

« À plus long terme, cette réflexion doit conduire à la mise en place d'une véritable stratégie foncière dans les zones urbanisées des départements d'outre-mer. [...] L'articulation entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales est sans aucun doute une des plus délicates à mettre en œuvre sur le terrain. [...] Bien entendu une attention particulière devra être apportée aux personnels des agences des cinquante pas géométriques dont l'expertise et le travail de proximité ont permis d'accélérer considérablement le processus de régularisation de la situation des occupants. » (Rapport au Sénat, S. Letchimy, 2013)³³⁹

C'est ainsi que les Agences des 50 pas géométriques ont été prolongées en 2015 jusque fin 2018, sous la proposition qu'un transfert aux collectivités territoriales soit étudié pour une gestion à plus long terme des espaces urbanisés de la bande des 50 pas :

« La solution de court terme proposée par le présent projet de loi peut donc apparaître comme une « fuite en avant », le risque étant que la situation n'évolue pas d'ici 2018 et que la durée d'activité des agences soit à nouveau prolongée sans qu'un dispositif pérenne ne soit mis en place. Votre rapporteur serait ainsi favorable à une mesure de plus long terme qui consisterait notamment à recentrer les agences sur leurs compétences de régularisation, au détriment de leur compétence d'aménagement, et à confier la gestion des zones des cinquante pas géométriques aux collectivités territoriales. » (Rapport sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, 2015, <http://www.senat.fr/rap/114-522/114-52211.html#fnref28>)

La légitimité même du système sur lequel repose l'action des Agences des 50 pas a donc constitué dès le départ un point d'achoppement important, aussi bien du côté de certains élus locaux, que de l'Etat et de différents corps d'inspection. Cette légitimité s'est fortement réduite à mesure des constats mitigés établis par rapport aux objectifs de régularisation et de cession des terrains, dont une des raisons tiendrait à « une trop grande dilution des objectifs éminemment sociaux du processus de cession dans un juridisme parfois excessif » (Bougrier et Bersani, 2004, p.11)³⁴⁰. Dans ce qui suit, nous proposons d'observer, à travers le prisme de l'Agence des 50 pas intervenant sur des zones littorales potentiellement soumises à des risques littoraux, les nouveaux arrangements institutionnels qui se font jour et qui pourraient influencer, à court ou moyen terme, sur la gouvernance des risques littoraux et leur accentuation par les effets du changement climatique.

³³⁹ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin (n° 1048).

³⁴⁰ Confirmant en cela le constat de Benamouzig et Besançon (2007) selon lequel les agences peuvent étendre « aux marges de l'administration des tendances bureaucratiques contre lesquelles elles étaient supposées faire barrage ».

b) Régulariser, reloger, relocaliser... L'adaptation contre la réparation ?

Malgré les divergences ou les critiques sur ses priorités d'action, l'Agence des 50 pas s'est progressivement vue reconnaître une expertise et une capacité d'ingénierie. En 2017, l'équipe de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique se compose de 7 chargé(e)s de mission ou d'opérations, 6 instructeurs et assistant(e)s foncier, 6 chargé(e)s des services juridiques et comptables, et un directeur³⁴¹. Son Conseil d'administration réunit l'Etat (7 voix), les collectivités (dont la Collectivité Territoriale de Martinique, 6 voix), l'agence d'urbanisme (2 voix) et des « personnes qualifiées » (2 voix). L'expérience que ses agents ont acquis en matière d'écoute, de dialogue, de négociation face à des situations souvent difficiles à gérer, s'est doublée d'une reconnaissance, par nombre de collectivités, de ses compétences en matière d'équipement et d'aménagement des quartiers, plus que sur la régularisation proprement dite restée davantage une préoccupation étatique.

Intervenant sur la bande littorale proche, les missions de l'Agence concernent des zones soumises à des aléas littoraux. Cette exposition aux risques « naturels » doit être prise en compte dans les missions de l'Agence même en l'absence de PPRN (d'après une circulaire de 2002 relative aux missions de l'Agence). Plus encore, la loi Grenelle 2 a réaffirmé en 2010 la régularisation foncière comme devant être sa mission première, et a également introduit le fait que l'Agence des 50 pas « contribue à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne peut être régularisée et au relogement des occupants », soit parce qu'il s'agit d'une construction datant d'après 1995, soit parce que la construction est située en zone naturelle ou en zone à risque fort (zones rouge des PPRN)³⁴². Le directeur de l'Agence des 50 pas s'est donc souvent interrogé sur les responsabilités associées et sur les conflits possibles entre régularisation et réduction de ces vulnérabilités :

« En tant que directeur de l'Agence, comme j'ai tendance à le dire, on ne peut pas se contenter de dire à un occupant que sa cession est refusée et qu'il est laissé sur place. Je suis censé être un professionnel de l'aménagement, je suis conscient qu'il y a des risques naturels et des personnes sont laissées dans des zones de risques, par conséquent, ma responsabilité personnelle est aussi engagée. J'insiste auprès de mes tutelles en leur disant que si la responsabilité de l'État de son côté est bien identifiée, qu'éventuellement celle de l'élu peut être également engagée, quelle est ma responsabilité en ce qui me concerne ? » (Directeur de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique, intervention lors du 4^{ème} forum Bodlanmè, 2015)³⁴³

³⁴¹ Le directeur en poste de 2004 à 2016 était ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat ; il a été nommé directeur général de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte en mai 2017.

³⁴² Un peu plus de 6 % des occupations seraient concernées en Martinique, mais 42 % en Guadeloupe (CGEDD et IGA, 2013).

³⁴³ Ou encore, dans un rapport de stage effectué sur cette question au sein de l'Agence : « [...] la prise en compte du risque naturel apparaît prééminente dans l'exercice de ses prérogatives. Sa responsabilité pourra donc être engagée s'il résulte de ses travaux, décisions ou autorisations un risque exposant gravement les vies

Prenant appui sur les travaux du groupe de travail présidé par le député A. Cousin, il appelait ainsi l'attention sur les vulnérabilités socio-environnementales de certains secteurs :

« *La question de la régularisation se pose aussi au niveau des 600 constructions³⁴⁴ de notre zone exposées aux risques naturels et situées dans les zones rouges du plan de prévention des risques naturels de la Martinique. La loi Grenelle 2 et la loi dite Letchimy prévoient des modalités financières et pratiques pour le relogement des occupants. Aucune situation n'a encore été traitée à ce jour. Enfin, comment ne pas aborder ici l'évolution de notre trait de côte ? [...] Aussi, ne devrait-on pas envisager des relocalisations des occupations ou des activités voire des nouvelles dispositions constructives ? Quelles seront les responsabilités en cas de dommages des biens et des personnes ? [...]* » (Directeur de l'Agence des 50 pas géométriques, discours prononcé lors d'une conférence sur le foncier réalisée dans le cadre de la future Collectivité Territoriale de Martinique, janvier 2011)

Face à la question de son devenir et de ses compétences, le directeur a cherché à redéfinir ou à élargir le périmètre d'action de l'Agence pour assurer sa pérennité, à l'image en particulier de l'organisation d'un forum sur la gestion de la mer et du littoral des Antilles françaises (forum « *Bodlanmè* », littéralement *bord de mer*). Ce forum, ayant réuni à quatre reprises depuis 2008 de nombreux acteurs intéressés par la gestion du littoral martiniquais (gestionnaires, services de l'Etat et établissements publics, associations, scientifiques, professionnels...), vise à échanger et à partager les problématiques associées à une gestion durable des littoraux antillais. Le comité d'organisation s'est progressivement élargi, depuis quelques scientifiques au départ à un ensemble de partenaires plus diversifié (les élu(e)s ont toutefois été difficiles à mobiliser, autant dans l'organisation que dans leur participation plus large à ce forum d'action publique). Le directeur de l'Agence avait également commandité une étude afin d'étudier les évolutions institutionnelles possibles, en particulier la faisabilité technique et politique d'évolution vers un Groupement d'Intérêt Public, prenant exemple sur le GIP Littoral Aquitain. Il a également posé des bases de collaboration avec le BRGM Martinique, qui développe un observatoire du trait de côte et conduit des études et des expertises sur l'évolution du trait de côte. Le BRGM a en particulier caractérisé les cellules hydro-sédimentaires sur le pourtour du littoral martiniquais, complété par un indicateur de vulnérabilité des plages sableuses à l'érosion comme outil d'aide à la gestion du littoral (Nachbaur *et al.*, 2015). Enfin, de nombreuses opérations d'aménagement ont été réalisées par l'Agence des 50 pas en Martinique³⁴⁵.

humaines. Cependant, l'observation d'une telle situation serait révélatrice d'un dysfonctionnement plus global : aucune décision de l'Agence ne peut s'imposer d'elle-même, et la régularisation relève d'un vote collégial, réunissant les services de la DEAL, France Domaine, les communes et la préfecture. » (Daunar, 2014, p.19)

³⁴⁴ Ce nombre passe à 8000 en zones orange, dont la moitié sont régularisées (IGA et CGEDD, 2015).

³⁴⁵ « L'agence de Martinique a réalisé des études d'aménagement sur plus de 70 % de son périmètre d'intervention et programmé une vingtaine d'opérations portant sur 2 250 logements pour 27 millions d'euros d'investissements. » (Mohamed Soilihi, 2015, p.93).

Cependant, les difficultés à atteindre les objectifs de régularisation, le « *bilan mitigé* » qui a été de plus en plus établi tant en matière de régularisation et de cession que sur certaines opérations d'aménagement, ont été réaffirmés et ont donné lieu à des propositions de clarification puis de réforme suite au travail de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur le foncier dans les Outre-mer :

« [...] l'État paraît dépourvu de stratégie et démembré en de multiples acteurs jouant leur propre partition. Il navigue à vue pour gérer tant bien que mal un domaine hérité de la période coloniale, sans parvenir à le protéger des occupations illicites, sans parvenir non plus à régulariser. La mobilisation des terres domaniales est contrariée par des logiques de conservation stricte des équilibres et ne sert pas suffisamment le développement économique des outre-mer. » (Mohamed Soilihi, 2015, p.100)

La loi d'actualisation du droit des Outre-mer, votée en octobre 2015 et tenant compte des recommandations sénatoriales sur le sujet, a finalement levé les incertitudes sur le devenir de l'Agence des 50 pas. Elle a acté sa dissolution, au plus tard pour le 1^{er} janvier 2021, ainsi que le transfert des espaces urbanisés dont elle a la charge et de ses compétences à la Collectivité Territoriale de Martinique (et, pour la Guadeloupe, au Conseil Régional). Au plus tard au 1^{er} janvier 2018, un « *document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la zone des zone pas géométriques* » sera élaboré entre l'Etat et la Collectivité Territoriale, en concertation avec les autres collectivités concernées (communes et communautés d'agglomération)³⁴⁶.

Suite à de nombreux et chaotiques développements dans la vie de l'Agence des 50 pas, un transfert de compétences et de responsabilités est donc désormais acquis, au moment où intervient, pour les communautés d'agglomération, la nouvelle compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations), incluant toutes les actions de « *défense contre la mer* » (*cf.* chapitre 6). Depuis 2015, un Etablissement Public Foncier Local (EPFL) est à l'œuvre en Martinique pour permettre une stratégie foncière coordonnée à l'échelle insulaire. Dans ce paysage évolutif, l'Etat se repositionne, ici aussi, sur ses missions régaliennes (porter à connaissance, prévention du risque (PPRN), application de la Directive européenne Inondation...). Les collectivités, quant à elles, auront vraisemblablement à régulariser, éventuellement à reloger (sauf cas d'insalubrité qui relève de la politique du logement de l'Etat), et peut-être demain à relocaliser (face aux vulnérabilités liées au changement climatique) des habitants que les plans de prévention et autres dispositifs de gestion des risques parviennent difficilement à dissuader de s'installer. Est ainsi lancé le pari d'une gouvernance territoriale des risques littoraux, sous-tendue par une responsabilité partagée des différents niveaux de collectivités de la Martinique.

³⁴⁶ Ce document d'orientations stratégiques sera certainement inscrit dans le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) ou adossé à lui. Si tel était le cas, son articulation avec le volet littoral du SAR, valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), constituerait alors une gageure pour favoriser l'intégration de ces orientations en tenant compte des dynamiques de l'interface terre-mer.

Conclusion section 2 :

En Martinique, l'intrication très forte des milieux et des activités humaines sur un espace insulaire contraint, ainsi que les interdépendances entre enjeux environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques accroissent les difficultés de gouvernabilité des risques et des changements environnementaux. La perspective du changement climatique et de ses effets sur le littoral martiniquais se trouve placée au cœur d'une série de réformes en cours et à venir sur les domaines de la coopération régionale, du foncier, de l'aménagement du territoire, de la prévention des risques liés à l'eau et à la mer... La gestion des espaces urbanisés de la zone littorale des 50 pas géométriques, sur lesquels l'Etat a cherché à agir entre objectif de développement maîtrisé et régularisation de situations sociales héritées de la période coloniales, constitue un des principaux défis vis-à-vis des vulnérabilités socio-environnementales face au changement climatique. La « saga » de l'Agence des 50 pas géométriques, établissement public créé pour mener ces interventions, montre à quel point ce défi reste encore largement ouvert aux capacités d'innovation institutionnelle et aux relations nouvelles à instaurer entre l'Etat et les collectivités territoriales.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

Si la gestion intégrée du littoral n'implique pas l'existence d'un gestionnaire unique, elle renvoie bien souvent à la présence de « facilitateurs » (Billé, 2006), dont une des caractéristiques est de pouvoir agir en marge et aux frontières des secteurs et des échelles d'action publique. C'est ce qui a conduit à analyser la sociogenèse et la trajectoire de deux acteurs publics singuliers par leur statut et par les liens qu'ils entretiennent avec de nombreux acteurs sur les littoraux : le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain d'une part, et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique d'autre part. De cette mise en perspective diachronique, trois enseignements peuvent être mis en exergue.

Tout d'abord, l'histoire sociale de chaque territoire et le contexte dans lequel ces deux organismes ont été créés montrent que des politiques d'adaptation au changement climatique standardisées ne produisent pas les mêmes effets ni ne suivent les mêmes rythmes en raison des règles façonnées sur le temps long des territoires. En particulier, la maîtrise foncière du domaine public maritime donne à voir des contrastes importants selon qu'elle ait été ou non confrontée à des revendications sociales dans la durée. L'Aquitaine a souvent été un terrain d'expérimentation pour de nouvelles formes d'action publique sur le littoral (MIACA, Mission Littoral, Conseil supérieur du littoral...), ce dont le GIP Littoral Aquitain hérite et se saisit. L'Agence des 50 pas géométriques peut également être vue comme une expérimentation institutionnelle des années 1990, mais elle (a) fait face à une série de contraintes et de contradictions dans la gestion du domaine public ultramarin qui ont eu raison de son existence. L'hypothèse du poids des structures par rapport aux capacités d'initiative et de transformation des règles trouve ici une résonance certaine.

Ensuite, ces organismes sont tous deux confrontés aux logiques sectorielles et aux rapports de pouvoir afférents, mais leur légitimité à exister et l'autonomisation relative de ces acteurs par rapport à la tutelle étatique n'a pas trouvé les mêmes traductions par rapport aux lois de décentralisation et à l'évolution des compétences. Le rapport (cité *supra*) de la délégation sénatoriale sur le foncier dans les Outre-mer indiquait, au sujet des opérations d'aménagement conduites par l'Agence des 50 pas de Martinique ces dernières années : « *Il n'est pas rare d'observer une tendance à étendre progressivement leurs prérogatives chez des établissements très autonomes, surtout lorsqu'ils ont une vocation transitoire et cherchent un moyen de se pérenniser.* » (Mohamed Soilihi, 2015, p.94). L'Agence des 50 pas de Martinique et le GIP Littoral Aquitain n'ont pas investi, de par leurs missions initiales, les mêmes frontières : celle de l'aménagement du territoire pour l'Agence des 50 pas, qui n'est plus reconnue comme une prérogative de l'Etat, et celle de la gestion stratégique des risques pour le GIP Littoral Aquitain, pour laquelle l'Etat cherche de nouveaux points d'appui afin d'opérationnaliser les réglementations européennes et de favoriser la préparation des territoires à l'accroissement de vulnérabilités socio-environnementales.

Enfin, ces capacités différenciées à se saisir de ces problématiques transversales reposent sur une expertise spécifique - entre science et compétence aménagiste, nécessitent de faire travailler ensemble des acteurs sectoriels habituellement cloisonnés, de mobiliser des publics destinataires et d'animer des procédures collaboratives. De ce point de vue, il est possible de reconnaître le bilan de l'Agence des 50 pas, tout en observant que le transfert de ses prérogatives et de ses compétences ouvre des opportunités pour un nouvel arrangement institutionnel, voire pour une nouvelle institution dont les ressources d'action et les positionnements seraient plus diversifiés et où l'Etat ne serait plus majoritaire (comme c'est le cas pour le GIP Littoral Aquitain).

Un dernier constat permet d'introduire le chapitre suivant. Le transfert des espaces urbanisés et d'urbanisation diffuse de la zone des 50 pas géométriques à la Collectivité Territoriale de Martinique est aujourd'hui acté. Cette évolution dans le régime de la domanialité des terres littorales s'accompagne également d'un transfert de responsabilité afin de régulariser les occupations privées, voire de reloger (ou relocaliser) des résidents situés dans des zones à risque grave menaçant des vies humaines. De son côté, le GIP Littoral Aquitain s'est saisi d'un appel à projets du Ministère de l'Ecologie pour proposer des évolutions législatives (intégrées depuis dans une proposition parlementaire de loi) permettant à la puissance publique d'avoir des prises sur la propriété privée afin de préempter des biens et pouvoir les déconstruire préventivement avant la survenue d'un risque. Ces mécanismes de transfert et de préemption de la propriété foncière du domaine maritime et ses abords constituent ainsi l'un des nœuds gordiens des politiques d'adaptation en zones côtières, en particulier des politiques de relocalisation des biens et des activités en arrière-littoral.

CHAPITRE 8. LA RELOCALISATION DES BIENS ET DES ACTIVITES : DE L'ENONCE A L'EXPERIMENTATION D'UNE OPTION D'ADAPTATION

En mars 2012, le Ministère de l'Ecologie a lancé un appel à projets intitulé « *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* » (dénommé ci-dessous « AP Relocalisation »). La relocalisation (aussi appelée « repli stratégique ») constitue l'une des trois principales options d'adaptation (avec la protection et l'ajustement) au changement climatique en zones côtières. L'objectif de ce chapitre est d'analyser les dynamiques sociales et politiques à l'œuvre dans la fabrique expérimentale des politiques d'adaptation au changement climatique, ainsi que leurs effets potentiels en termes d'innovation politique, au sens de l'invention, de la diffusion ou des effets de nouvelles mesures politiques (Jordan and Huitema, 2014)³⁴⁷. Notre analyse repose sur une observation *in itinere* durant toute la durée de l'AP Relocalisation et à différentes échelles : nationale (séminaires de lancement, à mi-parcours et de restitution), régionale (trois projets coordonnés par le GIP Littoral Aquitain en ex-Aquitaine, déploiement de l'appel à projets aux Antilles françaises) et locales (trois communes du littoral aquitain impliquées). L'observation directe des réunions et l'analyse de la documentation produite ont été complétées par des entretiens avec différents acteurs impliqués dans l'AP Relocalisation.

Cet appel à projets a été mené dans le cadre de la « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte », que nous avons caractérisée au chapitre précédent comme un instrument de la « nouvelle gestion publique » des risques littoraux. Nous montrerons que cette tentative de rationalisation tant technique que procédurale n'épuise pas l'expression d'intérêts qui viennent re-politiser ces projets, exigeant des élus porteurs qu'ils leur donnent du « sens » pour le territoire (une orientation, une justification, une signification, une sensibilité). Ce chapitre met au centre de l'analyse les processus d'expérimentation et de co-construction des politiques d'adaptation au changement climatique. Ces processus, souvent cités dans la littérature sur la gouvernance adaptative, n'ont finalement fait l'objet que de peu d'études empiriques (Wamsler, 2017).

La première section dresse un rapide historique de l'option « relocalisation » telle qu'elle est apparue en France depuis les années 1990 et mise en pratique dans quelques cas relativement isolés. Elle décrit ensuite le dispositif de l'AP Relocalisation mis en place par le Ministère de l'Ecologie en 2012, son économie générale ainsi que son « cadrage expérimental ». La deuxième section montre comment, alors que les territoires d'outre-mer sont souvent présentés comme les meilleurs « laboratoires » de l'adaptation au changement climatique, cet

³⁴⁷ Ce chapitre reprend pour partie, tout en le complétant abondamment, un article paru dans la revue *Policy Sciences* (Rocle et Salles, 2017) en vue d'un numéro spécial à paraître sur l'expérimentation et l'innovation dans la gouvernance climatique (coord. A. Jordan et D. Huitema).

appel à projets n'a pas été relayé par les services déconcentrés de l'Etat en Martinique³⁴⁸. La troisième section analyse l'implémentation de l'AP Relocalisation par le GIP Littoral Aquitain sur les trois sites aquitains sélectionnés. L'analyse montre le travail discursif de « mise en musique » du cadrage expérimental par le GIP Littoral Aquitain pour intéresser les collectivités et les partenaires institutionnels, ainsi que les membres du comité de concertation sur la commune littorale de Lacanau. La dernière section rend compte du travail de mise en politique qui a conduit à insérer des mesures innovantes du dispositif expérimental dans une proposition de loi « *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* ».

1. L'Appel à Projets Relocalisation : l'expérimentation comme mise en agenda

Cette section revient tout d'abord sur la « trajectoire » de la relocalisation en tant qu'option d'adaptation au changement climatique en zones côtières, ainsi que les défis posés aux autorités publiques pour rendre effectives de telles opérations. Elle analyse ensuite le « cadrage expérimental » de l'AP Relocalisation mobilisé pour favoriser à la fois l'engagement des collectivités retenues et l'innovation. Ce cadrage peut être associé à une logique de « gouvernance adaptative ». Dans un troisième temps, la forme même de l'instrument « appel à projets » permet de souligner les caractéristiques de cette technique de « gouvernement à distance ». Ce sont donc « deux faces d'une même pièce » (une forme de gouvernance adaptative *et* une technique de gouvernement à distance) qui sont mises en exergue ci-dessous, avant l'analyse des cas d'étude en sections 2 et 3.

i. La « relocalisation des biens et des activités » : historique d'une option d'adaptation face à l'élévation du niveau marin

Le repli stratégique (*planned retreat*) ou, selon l'appellation usitée en France aujourd'hui, la « relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux » (MEDDE, 2012), constitue l'un des trois grands types d'adaptation en zones côtières mis en avant dans les rapports du GIEC depuis 1990 (voir chapitre 4)³⁴⁹. La stratégie nationale de gestion du trait de côte la présente comme suit : « *La notion de relocalisation des activités et des biens consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme.* » (MEDDE, 2012). Cette option consiste à intervenir, de manière anticipée et/ou planifiée, sur la vulnérabilité d'une bande côtière pour y soustraire les biens

³⁴⁸ Le cas de la Guadeloupe, qui a fait l'objet de l'unique projet porté en Outre-mer dans le cadre de l'AP Relocalisation, est mentionné pour souligner la différence observée sur ce point entre les deux « îles sœurs ».

³⁴⁹ Les deux autres types relèvent de la protection (ex. des digues, enrochements) et de l'ajustement (par rehausse des habitations, par exemple).

(habitat privé individuel ou collectif, infrastructures publiques, etc.) et les activités (commerciales, etc.) soumis aux risques côtiers et les relocaliser dans l'arrière-côte. Cette mesure est apparue à plusieurs reprises dans des documents officiels en France depuis 1990. L'une des premières apparitions est relevée dans une instruction relative à la protection et à l'aménagement du littoral en 1991 (soit 5 ans après la loi Littoral) :

« *Le phénomène de recul de nos côtes est aujourd'hui quasi général et devrait s'accroître dans les années à venir. Aussi, pour éviter des interventions délicates et très onéreuses, vous vous assurerez que la maîtrise de l'urbanisation est effective dans les secteurs exposés à l'érosion marine, [...] et, le cas échéant, vous délimitez des périmètres de risque pour interdire les constructions ou obtenir leur recul.* » (Lettre-circulaire du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral)

En 1998, le rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques indiquait : « *L'alternative qui s'offre au décideur public, au-delà des éventuels choix entre plusieurs solutions techniques, est surtout entre deux options politiques qui sont le financement de la protection des terres, ou le financement de l'abandon de ces terres à la mer, c'est-à-dire du retrait des hommes et des activités.* » (Marini, 1998). Cette option politique du « *recul dans la dignité* » était assortie de la mise en garde suivante : « *Le principal handicap du recul est politique. Cette méthode est impopulaire dans un pays où la défense de la propriété privée est essentielle.* » (*Ibid.*). Plusieurs travaux menés dans le cadre de la Mission Littoral et du contrat de plan Etat-Région en Languedoc-Roussillon entre 2003 et 2004 ont également travaillé cette notion de recul stratégique (voir EID Méditerranée, 2013).

En 2006, une circulaire du Ministère de l'Ecologie portant sur l'adaptation au changement climatique dans les zones côtières soulignait « *la nécessité d'opérer dans certains cas un recul stratégique ou de soustraire certaines parties du bord de mer à l'urbanisation et aux aménagements dont les impacts sont irréversibles* » (cité in Deboudt, 2010). La stratégie nationale d'adaptation au changement climatique en 2007, dans sa recommandation 39, stipulait encore : « *Le repli stratégique, déjà pratiqué outre-Manche, ainsi que sur certaines propriétés du Conservatoire du littoral, demande à être soigneusement étudié et planifié à l'aune des conséquences prévisibles du réchauffement climatique sur nos côtes (avancée de la mer, érosion des côtes, submersion des zones basses, etc.).* » (p.77). Les réflexions conduites à la fois pour la rédaction du guide sur « La gestion du trait de côte » (MEDDM, 2010)³⁵⁰ et dans le cadre du Grenelle de la Mer ont réaffirmé la nécessité d'« **[arrêter] une position gouvernementale et tenir un discours institutionnel fort sur la gestion du trait de côte, y**

³⁵⁰ « *Forts des connaissances acquises sur les limites physiques des ouvrages de défense contre la mer ainsi que sur les milieux et leurs interactions, il apparaît aujourd'hui indispensable d'étudier résolument, dans une optique de gestion durable du trait de côte vis-à-vis du risque d'érosion ou de submersion marine, toutes les options stratégiques de défense contre la mer, y compris, le cas échéant, celle d'accepter le recul des constructions ; il serait en effet illusoire de vouloir lutter à tout prix contre un phénomène naturel quand il n'y a pas d'enjeu notable sur les activités humaines ou économiques.* » (MEEDM, 2010, p.XI).

compris pour faciliter la gestion locale de l'acceptabilité des mesures à prendre (recul stratégique,...) » (COMOP 6 Grenelle de la Mer, 2010, p.94).

Bien que la relocalisation soit considérée comme l'une des options d'adaptation les plus viables à long terme (Abel *et al.*, 2011 ; Nicholson-Cole et O'Riordan, 2009 ; Wong *et al.*, 2014), de nombreuses difficultés font obstacle à sa mise en œuvre. Les enjeux posés par la relocalisation concernent aussi bien les échelles spatiales et temporelles à envisager, les mécanismes de gestion foncière et financière, ainsi que les modes de gouvernance associés, en particulier les relations entre Etat, collectivités territoriales et propriétaires des résidences concernées par la relocalisation (Hino, Field et Mach, 2017 ; Mineo-Kleiner, 2017 ; Mineo-Kleiner et Meur-Ferec, 2016). Plus fondamentalement, la distribution des responsabilités tant publiques que privées, le partage des coûts et des bénéfices associés³⁵¹, les règles et les dispositifs incitatifs relatifs aux droits de propriété (Abel *et al.*, 2011 ; Dyckman, St. John et London, 2014), ainsi que les enjeux d'équité et de justice sociale (Cooper et McKenna, 2008) face aux mesures à prendre sont au cœur de la problématique. Le dernier rapport du GIEC évoque par exemple les problèmes de gouvernance liés à la relocalisation en ces termes :

*“Governance issues are particularly challenging when considering planned retreat (medium evidence). While managed realignment is on the political agenda in Germany and the UK, the political costs of doing so are high, as both the existing [governance structures] as well as public opinion are geared toward protection (e.g., Tunstall and Tapsell, 2007), so that short election cycles do not provide incentives for politicians to undertake actions that may produce benefits in the long term [...]” (Wong *et al.*, 2014, p.389).*

Les « coûts » ainsi que les « risques politiques » sont ainsi de plus en plus posés comme des freins importants à la mise en œuvre d'une telle option (Gibbs, 2016). La sémantique associée à cette option d'adaptation en France jusqu'à la fin des années 2000 révèle les difficultés propres à fonder un véritable *énoncé d'action publique* auquel les gestionnaires se fédèrent dans une logique d'anticipation :

« L'option de réduire le risque en supprimant les enjeux les plus exposés correspond à ce que l'on a successivement appelé le « recul », ou « repli stratégique », puis depuis le rapport sur la stratégie de gestion du trait du côté (Cousin coord., 2011), la « relocalisation des activités et des biens ». Ce glissement sémantique est révélateur des efforts fait par l'Etat pour tenter de réduire l'aversion que cette option suscite auprès de la plupart des acteurs locaux. Si « retrait » fait penser à une perte « sèche », « relocalisation » au contraire évoque des qualités d'adaptation valorisées par les politiques liées au changement

³⁵¹ « La pression sur l'État pour indemniser les pertes ou pour construire des protections pour résister au changement climatique se fera de plus en plus forte. La seule solution viable à terme pour certaines zones particulièrement exposées restera néanmoins de jouer avec la nature, d'accepter et d'organiser le repli ; la socialisation des pertes n'est pas une option viable et elle n'est pas financièrement supportable. » (CGEDD, 2015, p.72).

climatique (ONERC, 2009) et implique surtout « d'inscrire la démarche dans une dynamique de recomposition territoriale » (Cousin coord., 2011). » (Meur-Férec et Rabuteau, 2014)

De ce fait, aucune opération de grande ampleur n'a jusqu'à présent été menée en France sur des biens privés dans une logique préventive et planifiée. Seules quelques opérations ont été réalisées, à l'image du déplacement de la route sur le lido de Sète à Marseillan, ou encore de maisons situées sur une falaise à Criel-sur-Mer dans le cadre d'une procédure de danger imminent et d'expropriation (pour un aperçu des principaux exemples français et européens de mise en œuvre, voir (André *et al.*, 2015 ; EID Méditerranée, 2013)).

La montée en puissance de la relocalisation, ainsi que le besoin de donner du crédit à cette option considérée impopulaire, ont conduit le groupe de travail présidé par Alain Cousin (2010-2011) à recommander des « sites d'expérimentation » comme modalité d'implémentation. Ces préconisations ont ensuite été validées au sein de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (2012) pour aboutir à l'AP Relocalisation. Trois ans après le Grenelle de la Mer (2009) qui recommandait l'expérimentation d'une telle option, et deux ans après Xynthia (2010) ayant mis en lumière la vulnérabilité croissante des territoires côtiers face aux événements météo-marins, l'AP Relocalisation est donc la première démarche nationale visant à inscrire résolument cette option d'adaptation dans l'espace public. Les sections qui suivent analysent en détails le déroulement de l'AP Relocalisation, à travers une analyse processuelle et multi-échelles (voir section méthodologique au chapitre 3).

ii. Expérimenter pour partager la « propriété » d'un problème public

En mars 2012, le Ministère de l'Ecologie a lancé l'appel à projets intitulé « *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* ». Il était adressé à l'ensemble des collectivités du littoral métropolitain et d'Outre-mer et reposait sur l'idée de « tester » la mise en œuvre de la relocalisation. La chargée de mission du Ministère en charge du suivi de cet appel à projets indique :

« On parle de recul stratégique et on ne sait pas comment faire. Donc pour expérimenter et pour savoir comment faire et surtout ne pas se dire, l'Etat va faire, parce que l'Etat ne peut plus faire [vis-à-vis de ses compétences], c'était l'idée en effet d'appeler des volontaires pour tester et pour imaginer comment, [à partir d'études], rendre opérationnelle l'idée d'une relocalisation dans la recomposition spatiale. » (Entretien Ministère de l'Ecologie, bureau du littoral et du milieu marin, architecte-urbaniste, 40-50 ans).

Sur la base d'un budget initial de 600 000 euros sur deux ans, le cahier des charges³⁵² de l'appel à projets affichait l'ambition « *d'initier et encourager la mise en œuvre de démarches pilotes, expérimentales et innovantes, concertées et partagées, d'opérations de relocalisation des activités et des biens dans une perspective de recomposition globale des territoires, en accompagnant les acteurs locaux dans la préparation de ces opérations* » (Cahier des charges de l'appel à projets, 2012, souligné dans le texte). La finalité était d'alimenter un guide national d'enseignements et de recommandations à destination des élus et décideurs sur les principes (situations dans lesquelles la relocalisation mérite d'être mise en œuvre, etc.), les freins et leviers techniques, juridiques, financiers et économiques (instruments existants, options et plans de financements, méthodes d'évaluation des coûts et des bénéfiques, etc.). Une condition expresse était de mener les études et les expérimentations « à droit constant », laissant entendre qu'aucune dérogation juridique ou réglementaire ne saurait être accordée dans le cadre de l'appel à projets³⁵³. Cette clause devait permettre d'identifier les freins d'ordre réglementaire limitant des projets de relocalisation.

Un délai de cinq mois a été laissé aux candidats pour répondre à l'appel à projets. Un jury composé de membres de directions centrales du Ministère (DGALN, DGPR et DHUP) et d'établissements publics (Conservatoire du littoral, CETMEF, BRGM), de la déléguée générale de l'Association Nationale des Elus du Littoral ainsi que d'un responsable de l'Agence de l'Environnement en Angleterre³⁵⁴ a procédé à la sélection des dossiers soumis. Au terme du délai de candidature, seules cinq propositions ont été transmises au Ministère ; ce résultat contraste tout d'abord avec l'engouement qu'avait rencontré l'appel à projets GIZC de la DATAR initié en 2004-2005, pour lequel 49 dossiers de candidature avaient été transmis (25 avaient alors été retenus). Par ailleurs, les cinq candidatures concernent des territoires où les problématiques de risques littoraux sont déjà fortement implantées depuis plusieurs années voire décennies et certains projets avaient précédemment fait l'expérience de

³⁵² http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Cahier_des_charges_appel_a_projets_recul_strategique.pdf

³⁵³ Ce cadrage expérimental ne fait donc pas référence aux dispositions constitutionnelles permettant aux collectivités de bénéficier de dérogations réglementaires et de périodes temporaires d'expérimentation sur un domaine d'action publique : ces dispositions sont très peu utilisées en pratique et, lorsqu'elles le sont, restent souvent autorisées par l'Etat qui en détermine le contenu, la durée et les possibilités de généralisation. Se développe en revanche, comme rappelé dans le chapitre théorique, tout un discours institutionnel et politique en faveur d'initiatives et de pratiques expérimentales pour le changement de l'action publique. Le droit à l'expérimentation est de plus en plus mobilisé dans les discours d'élus locaux et territoriaux pour légitimer un approfondissement des actes de décentralisation. Décentralisation et expérimentation fonctionnent ainsi comme un couple intimement lié, sur lequel s'appuie aussi le gouvernement : un discours du Président Hollande s'adressant au président de la Région Martinique Serge Letchimy lors du sommet Caraïbe Climat est emblématique : « *Vous voulez de l'expérimentation ? Vous aurez de l'expérimentation !* ». Nous renvoyons ici au fait que les régions Guadeloupe et Martinique ont bénéficié de telles dispositions pour les réglementations sur l'énergie.

³⁵⁴ Le programme *Coastal Change Pathfinder* mis en place par le DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) en Angleterre de 2009 à 2011 ayant constitué une source d'inspiration pour l'appel à projets.

l'appel à projets GIZC³⁵⁵. Plus précisément, tous les porteurs de projet ont évoqué, lors du séminaire national de lancement de la démarche en février 2013, que l'appel à projets a constitué une « opportunité » pour prolonger et compléter les démarches déjà initiées dans chaque territoire. Bien que le budget initial ait été pensé pour 3 ou 4 projets au départ, les 5 projets soumis ont été retenus (voir carte de localisation ci-dessous)³⁵⁶.

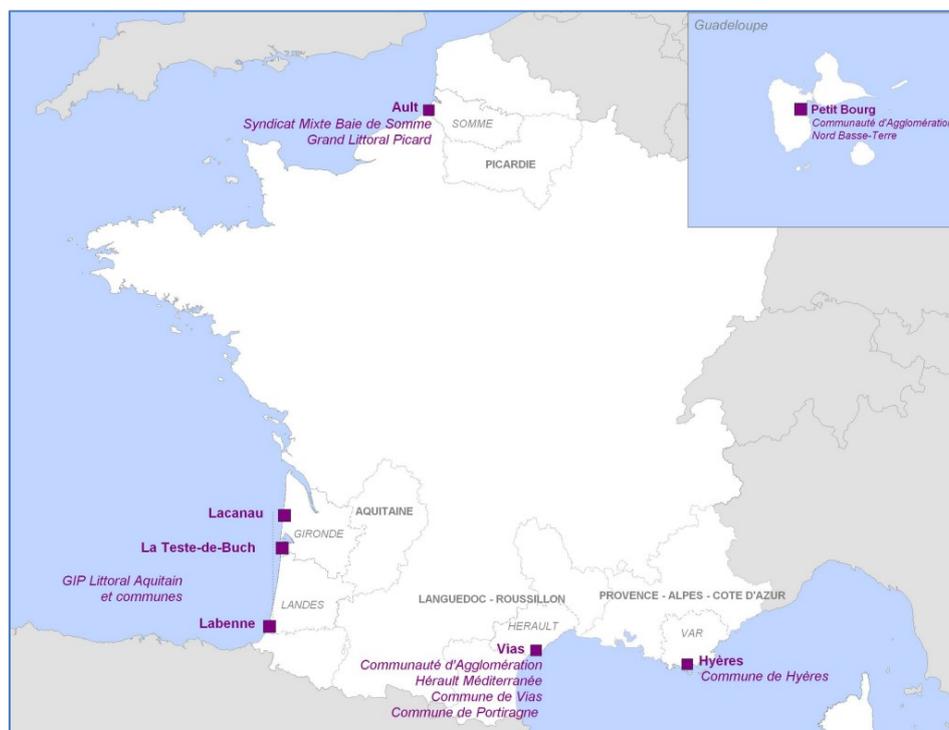


Figure 21 : Carte de localisation des projets retenus dans l'appel à projets relocalisation
(Source : Ministère de l'Ecologie)

Dans les conventions entre Etat et porteurs de projet, une attention a été accordée aussi bien aux instances de gouvernance mises en place dans le cadre des projets (l'association « étroite et particulière » des services de l'Etat à ces instances était explicitement demandée dans le

³⁵⁵ Le rapport remis par la France à la Commission européenne pour rendre compte de l'avancement des démarches de gestion intégrée des zones côtières (suite à la recommandation européenne de 2002) indiquait que les collectivités qui n'avaient pas pris part à l'appel à projets n'avaient pas bénéficié de ses retombées et de ses résultats ; il préconisait en outre de « passer d'une approche expérimentale de la GIZC à une généralisation de la démarche « Gestion intégrée de la mer et du littoral » » (DATAR, SG Mer, 2010, p.32).

³⁵⁶ Les porteurs respectifs sont les suivants : Syndicat mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard ; GIP Littoral Aquitain avec les communes de Lacanau, La Teste de Buch et Labenne ; communauté d'agglomération Hérault Méditerranée avec les communes de Vias et de Portiragne ; communauté d'agglomération Nord Basse Terre avec la commune de Petit Bourg et l'Agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe ; commune de Hyères les Palmiers.

cahier des charges), que sur les volets concertation, communication et valorisation des projets avec l'ensemble des parties prenantes.

Le discours de l'Etat en faveur d'approches expérimentales³⁵⁷ illustre les précautions prises pour « rendre discutable » cette option de la relocalisation (présentant des risques politiques, *cf. supra*) ainsi que le travail d'intéressement pour engager la responsabilité des collectivités sur la régulation de l'enjeu littoral³⁵⁸. Plusieurs participants se sont appropriés cette rhétorique mobilisatrice ainsi que le registre de l'expérimentation et de l'innovation, indiquant vouloir « *tester et rester pragmatique* » et être prêts à « *passer à une phase opérationnelle* » (représentant de France Domaine) ; « *quand on parle de droit à l'expérimentation, je pense qu'il nous faut vraiment se pencher sur ces questions : on ne trouvera pas de solution sur ces sujets là sans, effectivement, décloisonner quelque peu et essayer d'innover vraiment sur les mécanismes.* » (Représentant du Conservatoire du littoral). Observations et témoignages vont nous permettre de montrer en quoi l'AP Relocalisation a permis d'engager, sur le terrain aquitain, les participants dans un « régime d'exploration », d'étendre la « *surface du problème* » à traiter selon la formulation de J-P. Darré (2006)), pour penser la relocalisation des biens et des activités. Pour appréhender ces dynamiques et leur portée dans d'autres espaces publics, il convient à présent de montrer qu'au-delà de ce cadrage expérimental, l'AP Relocalisation est emblématique des nouvelles formes de conduite et de pilotage de l'action publique contemporaine.

iii. L'Appel à Projets Relocalisation ou comment gouverner dans l'incertitude

Les appels à projets constituent, tout comme les dispositifs de labellisation et de conditionnalité des finances publiques, une forme d'instrumentation abondamment mobilisée dans un contexte de réforme gestionnaire de l'action publique, permettant d'orienter et de piloter l'action publique au nom de l'autonomie des autorités locales (Breton, 2014 ; Epstein, 2015). Une autre façon de lire l'instrument « AP Relocalisation » consiste alors à montrer que, sur la base de projets locaux, l'Etat entendait mener une évaluation *ex-ante* des conditions de mise en œuvre de la relocalisation. L'expérimentation répond donc aussi à une logique de mobilisation de « sites pilotes » et de « projets de démonstration » (Sanderson,

³⁵⁷ « Pour l'Etat, il va s'agir d'accompagner et d'apporter son soutien aux collectivités qui ont décidé de se lancer dans l'expérimentation d'un principe nouveau, dans une démarche anticipatrice de prise en compte d'aléas propres au littoral [...] » (Directeur général au Ministère de l'Ecologie, séminaire de lancement de l'AP Relocalisation, février 2013) ; « Il nous faut vraiment reconnaître que nous ne sommes sûrs de rien et que seule l'expérimentation pourra nous permettre d'avancer sur ces questions nouvelles et passionnantes. » (Inspectrice générale, séminaire à mi-parcours de l'AP Relocalisation, mai 2014).

³⁵⁸ « L'expérimentation de ces procédures, chargées conjointement de proposer des modes de décisions plus démocratiques et de rechercher une meilleure efficacité, illustre une forme de renouvellement de la responsabilité politique qui repose de manière plus complexe, sur la capacité à faire agir ensemble des acteurs dans un cadre démocratique et sur une responsabilité à l'égard des conséquences et donc de l'efficacité de l'action. » (Salles, 2009).

2002), dont les présupposés ainsi que les limites en termes de généralisation et de changements plus systémiques ont déjà été discutées (e.g. Billé, 2009b). En ce sens, nous rejoignons Bulkeley et Castán Broto (2012) pour reconnaître le caractère stratégique de certaines expérimentations, comme un « *moyen mobilisé pour gouverner* », où « *les discours et les visions concernant le futur [...] sont rendus traitables et gouvernables* » (p.367, je traduis).

L'AP Relocalisation rejoint plus précisément ce que Béal *et al.* (2015) décrivent au sujet du modèle de la *circulation croisée*. Se confirme en particulier l'idée que, « *si les directions les plus « techniciennes » du ministère de l'Équipement sont peu impliquées dans la circulation des modèles inventés localement, des directions plus dominées trouvent dans la promotion des initiatives locales un moyen d'acquérir une légitimité au sein du ministère.* » (Béal, Epstein et Pinson, 2015). Parmi les directions et les corps d'Etat ainsi portés sur la valorisation de bonnes pratiques et d'innovations territoriales figurent les architectes urbanistes de l'Etat, très représentés durant toute la période de l'appel à projets. La responsable de la sous-direction du littoral et des milieux marins à l'origine de l'AP Relocalisation (ayant participé aux travaux du Grenelle de la Mer et à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte) était architecte-urbaniste de l'Etat, de même que la responsable en charge du suivi de l'AP Relocalisation de 2012 à 2015³⁵⁹. Cette dernière relève que, face à la transversalité d'une telle problématique, « *son suivi était compliqué [...], donc un des enjeux c'est d'inventer comment on accompagne des projets comme celui-ci* » (Entretien, chargée de mission, Ministère de l'Ecologie)³⁶⁰. L'organisation de séminaires nationaux, la mise en place d'une plateforme partagée, et l'objectif d'un cahier des enseignements et de recommandations constituaient l'équipement matériel pensé pour favoriser cette circulation des expériences et des questionnements entre les territoires.

Si les appels à projets peuvent susciter des mécanismes d'alignement et « d'apprentissage silencieux » tout en favorisant l'émulation des candidats (Breton, 2014), l'analyse des suites de l'AP Relocalisation va permettre de montrer les effets de débordements qui peuvent résulter de ce type de procédure. Ces effets dépendent en particulier des capacités de certains porteurs de projets à porter des revendications issues du dispositif expérimental dans d'autres espaces publics et politiques. Dans le cas de l'AP Relocalisation, l'élaboration d'un guide

³⁵⁹ Parmi les architectes urbanistes sollicité-e-s durant l'appel à projets figure Ariella Masbounji, citée par Béal *et al.* (2015) : « *Ce sera ensuite le cas de l'atelier Projet urbain rattaché aux directions du ministère en charge de l'Urbanisme et animé depuis 1993 par Ariella Masbounji, architecte-urbaniste en chef de l'État, dont la raison d'être est la valorisation de bonnes pratiques en matière de composition urbaine à travers l'organisation de voyages d'études et la publication de monographies de projets locaux.* » Son intervention lors d'un séminaire national consistait à présenter différents projets internationaux sur les questions de résilience face aux inondations fluviales. Elle a également participé au jury de l'appel à idées « Littoral 2070 ».

³⁶⁰ Avec les porteurs de projets comme en interne au Ministère : suite au lancement de l'AP Relocalisation par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), celle-ci a dû composer avec la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Paysage (DHUP). Cette dernière comprend en effet un bureau dédié aux « *stratégies territoriales* » et à la « *fabrication de projets de territoire* », *a priori* plus légitime (dans le cadre du découpage administratif) pour lancer ce type d'appels à projets. Ce bureau a donc été associé à la suite de la démarche.

d'enseignements a été jugée insuffisante et des revendications ont progressivement émergé pour permettre une planification et une gestion adaptatives face au recul du trait de côte. En dépit de son cadrage favorable au régime de l'exploration et de l'enquête, l'AP Relocalisation s'est ainsi trouvé « débordé » par ces demandes plus précises d'opérationnalisation.

Ces « deux faces de la même pièce », à savoir une technique de gouvernement et un processus d'expérimentation sociale et politique, sont donc importantes à retenir pour analyser les dynamiques et les processus d'innovation issus de l'AP Relocalisation. C'est en effet selon ce double angle de lecture et d'analyse que s'observent le mieux les effets performatifs de synergie ainsi que les tensions dans le processus expérimental. Sur chaque terrain d'étude, l'observation du degré d'appropriation de cette démarche a permis d'analyser les capacités de certains « acteurs-frontières », et le poids des configurations territoriales dans lesquelles ils agissent, à mettre en politique cette option d'adaptation.

2. La relocalisation aux Antilles françaises : des attentes territoriales contraintes

Le déploiement d'options de relocalisation pose de nombreuses contraintes aux Antilles françaises : les disponibilités foncières sont très réduites du fait de la topographie, de la conjonction de nombreux risques « naturels », des classements et des zonages réglementaires, et de l'inégale répartition des terres (notamment agricoles) depuis la colonisation. Sur les secteurs habités des 50 pas géométriques en particulier, de nombreuses habitations sont situées dans des zones rouges des Plans de prévention des risques naturels (PPRN)³⁶¹ ; la détermination même des zones à délocaliser semble sujette à complication du fait de la multiplicité des études de risque existantes. Les zones à fort risque d'érosion ou de submersion identifiées par les PPRN, sur lesquelles des cessions de titre de propriété ne sont pas permises d'après une position ministérielle en vigueur, recourent des « zones de menace grave pour les vies humaines » telles que définies par la loi relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer³⁶². Cette dernière permet à des résidents situés dans ces zones à risque de bénéficier d'aides financières issues du Fonds Barnier dans le cas d'une opération de démolition de locaux à usage d'habitation³⁶³. Aucun dispositif opérationnel de ce type n'a jusqu'à présent été appliqué.

³⁶¹ En Guadeloupe, des PPRN ont été approuvés sur toutes les communes entre 2002 et 2012. Environ 2000 constructions seraient situées en zone rouge des PPRN actuels.

³⁶² Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, dite loi Letchimy.

³⁶³ « L'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser

Sur le plan social, les populations à reloger sont majoritairement âgées, bénéficient de faibles revenus, correspondent à des foyers monoparentaux... Plus globalement, c'est la question des responsabilités (entre l'Etat, les collectivités territoriales, les résidents, etc.) en termes de régularisation, de cession, d'aménagement et de gestion de ces zones de domanialité publique, pour beaucoup habitées et en situation à risque, qui est posée à nouveaux frais dans cette problématique.

i. Une circulation altérée de l'AP Relocalisation en Martinique

Les entretiens menés en Martinique en 2013 et en 2014 ont tout d'abord fait ressortir que l'appel à projets sur la relocalisation n'avait pas été relayé localement par les services déconcentrés de l'Etat. Une chargée de mission à la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de Martinique indique à ce propos :

« [...] chez nous c'était une fin de non-recevoir, c'est-à-dire qu'au niveau du comité de [direction] de la DEAL, la suggestion que j'ai faite à l'époque de relayer au moins l'information au niveau des intercommunalités pour savoir si elles avaient des suggestions à faire en termes d'expérimentation, et bien on m'a dit « c'est une usine à gaz » » (Entretien, chargée de mission DEAL Martinique).

Intervenu peu de temps après la fusion des services déconcentrés et la création de la DEAL, le relais assuré par cette chargée de mission ainsi que par son chef de service n'a donc pas été suivi par la direction du comité. Cette information a été corroborée par plusieurs enquêtes :

« [...] la Guadeloupe a peut-être bénéficié d'informations que nous n'avions pas forcément, puisqu'ils ont été informés par la DEAL de Guadeloupe, nous on n'a pas eu d'information pour cet appel à projet ; donc est-ce qu'on aurait répondu, je ne sais pas, néanmoins ça m'aurait peut-être permis d'en savoir un peu plus. » (Directeur de l'Agence des 50 pas de Martinique)³⁶⁴.

une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux [sous certaines conditions d'occupation] », article 6 de la loi mentionnée supra.

³⁶⁴ Nous avons cependant relayé cette information auprès de l'Agence, lorsque nous préparions le sujet de thèse, dans le cadre de l'édition du journal « Bodlanmè » (journal thématique dédié aux questions littorales et marines, édité suite à des forums du même nom) pour lequel nous faisons partie du comité éditorial. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, son directeur était cependant affairé, à cette même période, à clarifier la situation de l'Agence par rapport aux incertitudes qui pesaient sur la pérennité de la structure. Le devenir de l'Agence était certainement trop incertain pour envisager le lancement d'une nouvelle action en partenariat sur plus de deux ans. En revanche le numéro de journal en question ayant été diffusé en septembre 2012, la plupart des collectivités ne pouvaient quant à elles répondre seules (*i.e.* sans un partenariat et les compétences d'ingénierie de l'Agence des 50 pas géométriques par exemple) dans les délais impartis.

Le maire d'une commune du nord de la Martinique, plutôt investi sur ces questions (*cf. infra*), indique qu'il aurait déposé une candidature s'il avait eu connaissance à temps de l'appel à projets sur la relocalisation.

« On n'a pas été au courant en Martinique qu'il y avait un appel à candidatures lancé par le ministère de l'environnement pour expérimenter à l'échelle du système institutionnel français [...] ce dispositif de relocalisation des activités et des biens. [...] Mais la problématique de l'érosion côtière elle est d'une acuité dans la zone nord caraïbe ! [...] Et c'est pour ça que je pense intéressant de pouvoir expérimenter, voir le jeu d'acteurs, comment on peut se mettre ensemble, quelle stratégie on peut développer par rapport à la problématique de la contrainte foncière etc. [...] Je pense qu'il faut aussi une réflexion sur des méthodes de transformation pour comprendre comment expérimenter des solutions sur nos territoires, évaluer et puis après éventuellement étendre en fonction des résultats. Moi je crois qu'il faut rentrer dans ce type d'approche et de méthode [...] » (Maire d'une commune de Martinique, intervention lors d'un atelier de travail dans le cadre du projet de recherche ATOUMO)

Plus encore, un chargé de mission du service risques à la DEAL Martinique, évoquait en avril 2014 l'idée d'intervenir selon une logique d'exemplarité sur cette problématique :

« [...] on a l'idée d'accompagner une ou deux communes, en particulier dans le nord-caraïbe, qui sont très soumises aux aléas submersion marine et puis déplacement du trait de côte, il y a tout un tas d'autres problématiques. Et on aimerait bien en fait pouvoir faire un spot pour éclairer cet endroit-là, à titre un peu exemplaire, pour commencer aussi à parler de toute la problématique relocalisation d'activités, relocalisation d'infrastructures, qui n'est pour l'instant jamais évoquée et qui là aussi fait partie des enjeux majeurs. J'en ai le sentiment pour les années à venir et pour les études qu'on aurait à mener justement sur tout ce qui est risque inondation, modification du trait de côte, submersion marine, [...] réchauffement climatique. Enfin, je pense que c'est très global, qu'il faut vraiment s'en inquiéter et que tout ce que l'Etat peut donner comme prescriptions et comme obligations soit un peu inspiré de ça. » (Entretien, chargé de mission DEAL Martinique, services risques, 40-50 ans).

Sans autre information permettant d'interpréter rigoureusement le fait que l'AP n'a pas été porté et relayé en Martinique, une interprétation « contrôlée » peut être avancée. Cette problématique d'aménagement et de gestion de l'espace littoral s'inscrit en effet dans des relations difficiles entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités de Martinique, en particulier sur l'application des règles juridiques propres au littoral (voir chapitre 7 et pour des éléments complémentaires sur les rôles et positionnements de l'Etat, Breton (2012) et CGEDD (2014)). Le fait de voir dans cet appel à projets une « usine à gaz » illustre la volonté de ne pas rajouter un sujet potentiellement conflictuel dans ce contexte, et/ou les réticences des responsables administratifs locaux à relayer l'AP Relocalisation considérant que ce type d'expérimentation ne serait pas porté politiquement.

A la différence de la Martinique, l'AP Relocalisation a été relayé par la DEAL Guadeloupe : un projet d'étude a été porté par la Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre (CANBT) avec la commune de Petit Bourg et l'Agence des 50 pas géométriques de

Guadeloupe. La commune de Petit-Bourg était en effet engagée dans l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) et dans la révision de son Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN). L'Agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe a été force de proposition et d'accompagnement dans cette démarche d'appel à projets³⁶⁵. Ceci renvoie à l'idée qu'au-delà des cadres institutionnels et des dispositifs incitatifs, les choix et les modalités d'organisation collective et d'action publique dépendent fortement de l'appropriation et des réseaux d'acteurs à l'échelle territoriale. Dans le modèle de la *circulation croisée*, des obstacles à la circulation – verticale dans le cas présent – peuvent ainsi obérer les possibilités pour des communes ou des territoires de prendre part à ces démarches basées sur le volontariat. La section ci-dessous illustre également les obstacles à la circulation horizontale, c'est-à-dire au sein du territoire martiniquais.

ii. Circulations et voies de passage de l'énoncé relocalisation

Comme esquissé ci-dessous, cet énoncé de la relocalisation circule en Martinique depuis les débuts de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, bien que plus discrètement et selon des voies restées relativement parallèles : i) *via* un chercheur-expert de l'Université des Antilles, et ii) par les réseaux entre élus du littoral. iii) L'intersection de ces voies de circulation de l'énoncé relocalisation a finalement été recherchée par l'organisation d'un atelier de terrain organisé par des chercheurs et l'association EUCC-France en mars 2015.

i) Un professeur de l'Université des Antilles, Pascal Saffache, reconnu localement comme spécialiste de l'aménagement littoral des îles de la Caraïbe, régulièrement consulté et sollicité pour des avis et des interventions sur ce domaine, a également introduit l'idée de la relocalisation. Son parcours illustre d'ailleurs l'évolution des idées et des conceptions de la gestion du littoral : après une thèse de géographie physique soutenue en 1998, dédiée à la morphologie littorale et aux ouvrages de protection pour l'aménagement de la bande côtière, ses interventions portaient ces dernières années sur la « gestion intégrée des zones côtières ». Il travaille depuis plus récemment sur des simulations visant à identifier les surfaces potentiellement submersibles des îles de la Caraïbe, en fonction de différents scénarios d'élévation du niveau de la mer. Ayant participé aux séminaires nationaux tenus dans le cadre

³⁶⁵ La démarche d'appel à projets et les séminaires locaux et nationaux qui ont été tenus en Guadeloupe ont permis à différents organismes impliqués de poser les bases d'une collaboration pour un projet de recherche intitulé « *Définition d'une stratégie de Gestion Partagée des zones à Risques sur la bande des 50 pas géométriques* ». Financé par la Fondation de France, ce projet est coordonné par l'Agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe et l'Université d'Aix-Marseille et constitue une des suites à l'expérimentation locale menée sur les sites de Petit-Bourg. Pour un aperçu de la démarche :

https://euccfranceguadeloupe.files.wordpress.com/2016/12/presentation-gespar50-eucc_10-mai-2017_envoie-eucc.pdf

de l'AP Relocalisation, il se fait le relais de cette nouvelle doctrine³⁶⁶. C'est par son intermédiaire qu'une « *stratégie de redéploiement* » à l'échelle de l'île ainsi qu'un accompagnement d'actions locales figuraient dans l'une des fiches projets du Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique (PADM) en 2014 (voir annexe 10)³⁶⁷. Le chargé de projet du PADM, l'écrivain Patrick Chamoiseau, avait fortement soutenu cette idée.

« En ce qui concerne les écosystèmes littoraux, je ne sais vraiment plus quoi penser, parce qu'il y a une véritable économie qui pourrait se construire autour mais, comme le bouleversement des 10, 15, 20 ans à venir est pour l'instant imprévisible mais il sera majeur à mon avis, pour moi c'est un grand point d'interrogation. Donc je plaide vraiment, et je vais voir si je peux l'introduire dans le PADM, la recommandation « repli, repli, repli », structuration du repli, organisation du repli... De toute manière tous les bourgs de la Martinique sont étouffés par une structuration ancestrale, un rapport à la mer ancestral ; les places et les fronts de mer, il y a des communes où ça ne marche pas du tout. [...] Voilà, ce qui m'intéresse c'est de savoir quelles sont les préconisations pour les 10-15 ans qui viennent, avec deux ou trois scénarios possibles... » (Entretien, Patrick Chamoiseau, écrivain et chef de projet du Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique)

Cependant, le PADM ayant été conduit par l'ancien Président de Région Serge Letchimy (2010-2015), le changement de majorité intervenu suite à la création fin 2015 de la Collectivité Territoriale de Martinique (résultant de la « fusion » du Département et de la Région) a entraîné l'arrêt de ce plan d'actions.

ii) Le Maire évoqué dans la section précédente reconnaît que de nombreuses difficultés limitent fortement les potentialités en termes de relocalisation sur sa commune (du fait de la topographie, des classements et dispositifs de protection environnementale sur de larges portions du territoire communal, etc.), comme sur bon nombre d'autres communes de l'île, mais engage toutefois des réflexions et des propositions :

« [...] on n'a pas tellement de solution en terme de repli, c'est ça notre gros souci, puisque sur à peu près 2 992 hectares, je crois que nous avons 1 133 hectares de forêts classées, nous avons 2 ZNIEFF, nous avons 2 réserves biologiques intégrales, un site classé, bref on n'a pas beaucoup de possibilités en réalité. [...] à la suite de l'expérience de Lenny [un cyclone en 1999] on a constaté que les gens qui étaient relogés, une fois que le souvenir

³⁶⁶ Une thèse de géographie, sous la direction de ce professeur, avait d'ailleurs été initiée en 2013 sur cette problématique : « *La question de la réorganisation spatiale impliquée par l'option du retrait stratégique face aux risques côtiers en Martinique* ». Il semble cependant qu'elle se soit arrêtée.

³⁶⁷ Sans avoir pu suivre qui avait introduit cette idée lors de l'élaboration du Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique (PADM), le schéma qui figure dans cette fiche action est le même que celui utilisé par ce professeur de géographie à plusieurs reprises dans des présentations relatives à la montée du niveau des mers et à leurs conséquences dans la Caraïbe. C'est donc bien par l'intermédiaire de ce chercheur-expert qu'a été introduite l'idée d'une telle stratégie.

s'éloignait un petit peu, ils s'étaient réinstallés sur le littoral, notamment les familles de pêcheurs. Mais ils avaient quand même gardé le logement qui leur était loué, et ça leur arrivait d'occuper les nouveaux logements ponctuellement, à l'occasion justement de mauvais temps et de houle. Donc c'est dire leur attachement quand même au littoral. C'est pour ça qu'avait germé l'idée de « repli temporaire ». Et je me dis au fond qu'on devrait s'inspirer beaucoup des pratiques des civilisations précolombiennes, notamment des Caraïbes parce qu'il y avait cette mobilité par rapport à la mer, parce que les Caraïbes, l'intérieur des terres, ils l'occupaient un peu mais pour des cultures passagères, à travers la symbolique de l'ajoupa [case ou hutte construite à partir de végétaux], et ils vivaient essentiellement sur le littoral, le carbet principal était construit sur le littoral mais il y avait cette mobilité [...] ». (Entretien, maire d'une commune en Martinique, ancien conseiller d'administration de l'éducation nationale, 50-60 ans)³⁶⁸

Ses réflexions et ses propositions illustrent une conception du « vivre avec » le risque, tenant compte des contraintes propres au territoire communal, à son histoire ainsi qu'à l'attachement et aux conditions des populations vivant sur le littoral. D'autres réflexions lui viennent d'une part d'échanges tenus lors d'un séminaire en Guadeloupe sur la relocalisation (*cf. supra*), consistant à imaginer sur le littoral des activités commerciales ou récréatives en relation avec la mer plutôt que des logements d'habitation, d'autre part du réseau de l'Association nationale des élus du littoral, pour lequel il est souvent sollicité au titre des élus ultramarins. Enfin, « *farouche partisan de la démocratie participative* » (un Conseil Communal de la Démocratie Participative, incluant les délégués de quartier, les présidents de comités de quartier et des représentants d'associations, est par exemple chargé d'émettre des avis sur chaque point faisant l'objet d'une délibération du conseil municipal), il mentionne des « ateliers terrain », tels ceux pratiqués depuis plus de vingt ans par l'association EUCC-France, afin de débattre de ces questions par des regards croisés entre chercheurs, techniciens, élus, associations, habitants...

iii) C'est à l'occasion de la restitution du projet de recherche ATOUMO (dans lequel nous étions impliqués, *cf.* chapitre 3) qu'a été organisé un atelier EUCC intitulé « *Les risques littoraux et les impacts du changement climatique : pourquoi et comment anticiper et s'adapter ?* »³⁶⁹. Près de 70 participants (quelques élus, de nombreux scientifiques issus du

³⁶⁸ Après le passage du cyclone Lenny en 1999, 300 personnes se sont retrouvées sans logement sur la commune du Prêcheur. Une collaboration entre la mairie et la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) a été menée afin de les reloger, dans le cadre d'une procédure relative au logement d'urgence dans les DOM, qui prévoit une dotation de l'État « destinée à la construction ou la réhabilitation de logements face à une situation d'urgence ». La « cité de la Solidarité » a ainsi été reconstruite en retrait du littoral. Parallèlement, le Conseil Général de la Martinique a investi dans des ouvrages de protection (mur anti-houle, enrochements, blocs artificiels) en vue de la réfection de la route départementale reliant les communes de Saint Pierre et du Prêcheur (pour un montant total de travaux estimés à près de 20 millions d'euro).

³⁶⁹ <https://euccfrancemartinique.wordpress.com/>.

monde la recherche, de l'expertise privée ou d'établissements publics, des gestionnaires d'espaces littoraux, des services de l'Etat...) se sont réunis sur des sites du littoral martiniquais durant 3 journées en mars 2015. Diverses problématiques ont été abordées : l'aménagement des zones à risques et la régularisation dans la bande des 50 pas géométriques, les accès pour les bateaux de pêcheurs en fonction de la dynamique littorale, la préservation des mangroves, les connaissances sur l'évolution du trait de côte en fonction des sites, la coordination des différents intervenants, les règles et les responsabilités engagées dans la préparation et l'anticipation des risques littoraux, etc. Les effets et la portée de cet atelier restent à observer pour analyser la trajectoire de l'enjeu de relocalisation, et voir dans quelle mesure elle sera reprise et constituée en un *énoncé d'action publique*³⁷⁰. Dans un journal d'information sur l'environnement édité à plus de 150 000 exemplaires en Martinique, P. Saffache portait récemment l'alerte sur le relogement des populations :

« Des simulations très précises existent désormais à l'échelle communale, n'est-il pas souhaitable de les intégrer aux documents d'urbanisme, de planification ? En Martinique, en raison de l'étroitesse du territoire, et de la vulnérabilité des espaces, nos marges de manœuvre sont très limitées. Cela devrait nous pousser à considérer cette thématique comme l'une des plus importantes des années à venir, car que faire des populations côtières qu'il faudra inmanquablement déplacer d'ici peu de temps ? Où les reloger ? Dans quelles conditions ? Avec quels financements ? Autant de questions pour lesquelles nous n'avons aucune réponse... » (P. Saffache, *Fey magazine*, n°35, juin/juillet 2017)

3. Expérimentation et travail aux frontières : le GIP Littoral Aquitain (tout) contre l'Etat...

Cette section analyse plus concrètement l'implémentation de l'AP Relocalisation au travers du cas aquitain. Dans les sections suivantes, nous proposons de montrer en quoi l'AP Relocalisation, tel qu'il a été saisi par les protagonistes en Aquitaine, a joué sur l'expérience du problème public de l'érosion marine et de la « solution » de relocalisation. Le GIP Littoral aquitain a coordonné un projet en partenariat avec trois communes retenues comme sites pilotes, se positionnant à l'interface entre élus locaux et services de l'État (section 3.i). La reprise du cadrage expérimental par le GIP Littoral Aquitain, sa traduction en une « grammaire » du développement territorial (pour « *passer du concept [de relocalisation] au projet de territoire* » selon l'expression d'un chargé de mission) et l'opérationnalisation de

³⁷⁰ Suite à cet atelier et à de nouveaux liens d'interconnaissance, l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique a obtenu un projet (« *L'influence des processus morpho-dynamiques volcaniques récents dans la dynamique littorale de la Montagne Pelée - Prise en compte dans l'aménagement des lieux habités* » ; appel à projets de la Fondation de France, 2015) avec le BRGM, la DEAL Martinique et d'autres partenaires afin d'étudier les conditions d'habitabilité dans les secteurs littoraux du nord-ouest de la Martinique.

cette grammaire sont restituées pour saisir la façon dont a été « mis en musique » l'AP Relocalisation afin d'intéresser les élus et acteurs locaux à la démarche (section 3.ii). Au-delà des jeux d'arguments et de discours, les épreuves rencontrées au cours de la démarche éclairent le travail politique et le jeu stratégique qu'a joué le GIP Littoral Aquitain, (tout) contre l'Etat, pour mener les projets jusqu'à leur terme (section 3.iii). Nous analysons la prospective participative conduite à Lacanau, dont le projet est celui qui présente les enjeux et les difficultés les plus importants parmi les sites retenus au niveau national. Sont analysées la manière dont elle a été pensée et animée par ses auteurs, ainsi que la réception et l'appropriation par les participants (section 3.iv). Les effets d'apprentissage et la portée de l'expérimentation sont enfin analysés à travers la « Stratégie locale de gestion de la bande côtière » 2016-2018, désormais mise en œuvre sur la commune de Lacanau (section 3.v).

i. Un dispositif polycentrique et multi-niveaux

Le GIP Littoral Aquitain avait contribué activement au groupe de travail à l'origine de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, c'est pourquoi son conseil d'administration a été tenu informé de l'AP Relocalisation avant même sa diffusion. Il a ainsi délibéré d'une proposition de réponse à l'échelle régionale dès février 2012, en même temps qu'était validée la stratégie régionale consacrée à la gestion de l'érosion côtière. Quelques jours après la publication de l'AP Relocalisation, le président du Conseil d'administration adressait aux maires du littoral aquitain un courrier accompagné d'un « questionnaire de sélection »³⁷¹ : « *Fort de la capacité du GIP à travailler directement et en synergie avec les territoires, je souhaiterais compléter cette approche régionale par un travail avec trois territoires tests « représentatifs » de ce que pourrait être une opération concrète de relocalisation des biens et activités en Aquitaine.* » (Courrier du Président du GIP adressé aux maires du littoral aquitain, 12 mars 2012). Le GIP s'est rapidement positionné à l'interface entre les services (centraux et déconcentrés) de l'État et les communes, comme « l'assembleur » de la réponse aquitaine en souhaitant « *canaliser les demandes* » et aider les collectivités à « *rentrer dans le cahier des charges* » (entretien, DREAL Aquitaine).

Les communes de Labenne (40), La Teste-de-Buch et Lacanau (33) se sont portées candidates au regard des problématiques spécifiques qu'elles rencontrent : i) le projet de la commune de Labenne concernait un « plan plage » dans lequel deux commerces, une aire de jeux, un poste de secours et un parking sont menacés par l'érosion marine³⁷² ; ii) la commune de La Teste-

³⁷¹ S'agissant d'un appel à projets initié par le Ministère de l'Ecologie, la DREAL Aquitaine a cependant souhaité relayé l'appel à projets et bénéficié de « l'effet d'annonce ». Ceci contraste donc nettement avec le constat précédent au sujet du cas de la Martinique.

³⁷² Ce cas d'étude était donc vu par l'équipe du GIP comme pouvant inspirer de futures démarches de relocalisation parmi les 84 autres plans plage existants à l'échelle de l'Aquitaine : « *Trouver une solution de relocalisation pour le plan plage de Labenne, c'est rendre possible une adaptation à l'érosion côtière des*

de-Buch, qui abrite la dune du Pilat faisant l'objet d'une « opération grand site » au regard de sa fréquentation, a présenté un projet de relocalisation d'activités touristiques (campings en pied de dune) menacés d'ensevelissement par l'avancée dunaire (érosion marine et éolienne) ; iii) le front de mer de Lacanau-Océan, constitué d'une promenade avec parkings, de centaines de logements d'habitation et de locaux commerciaux (écoles de surf, commerces et restaurants...), est menacé par l'énergie des houles et l'érosion marine associée. Parmi les trois sites pilotes, la commune de Lacanau bénéficiait d'une antériorité du fait de son implication lors de l'élaboration, de 2009 à 2012, de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine et du « guide de l'action locale » associé³⁷³.

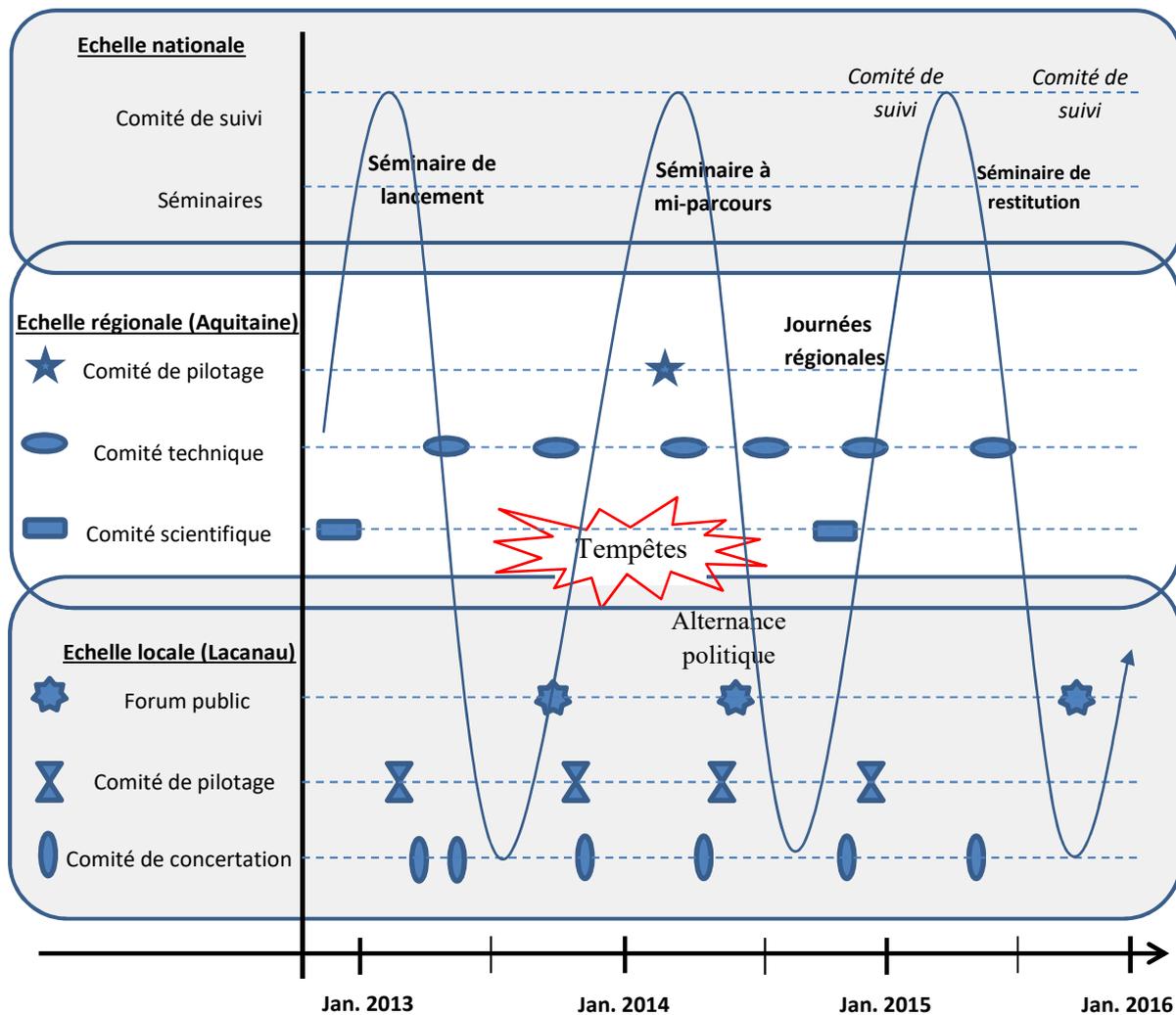
Les principes méthodologiques de la réponse aquitaine ont été structurés en s'inspirant de travaux de recherche (notamment en géographie) en matière de vulnérabilité et de gestion des risques littoraux, en y associant des démarches de prospective territoriale et participative pour les sites de Lacanau et La Teste-de-Buch, ainsi que des travaux d'ingénierie côtière et d'architecture-urbanisme pour le site de Lacanau. Un comité scientifique pluridisciplinaire (urbanisme, ingénierie côtière, économie, sociologie, géographie) a été constitué et sollicité pour avis sur les propositions envisagées (ce comité sera réuni une seule fois dans la suite de la démarche mais des échanges bilatéraux ont eu lieu avec plusieurs chercheurs impliqués dans l'appel à projets). Suite à la candidature aquitaine, « *l'expérience et la capacité organisationnelle et méthodologique* » du GIP Littoral Aquitain ont été reconnues comme des atouts par le jury de sélection des candidatures. Une négociation dérogatoire a eu lieu au moment des conventionnements, permettant au GIP de faire valoir que des scénarios de protection, en sus de la relocalisation, seraient également étudiés dans le cas de Lacanau malgré les termes de l'appel à projet exclusivement centré sur la relocalisation³⁷⁴.

Au plan organisationnel, une articulation classique entre comité de pilotage, comité technique et comité de concertation a été mise en place : le schéma ci-dessous offre une vue d'ensemble des différentes instances mises en place au niveau régional ; pour l'échelle locale, seul figure le cas de Lacanau, où des forums publics ont également eu lieu (dans la continuité de ceux organisés entre 2009 et 2012) afin de tenir informés les habitants - administrés, contribuables, résidents... - de l'avancement de la démarche. Des bureaux d'étude ont également été mandatés pour réaliser les volets techniques (ingénierie côtière) et pour assurer l'animation de la concertation et des exercices de prospective. Les deux chargés de mission du GIP ont en permanence assuré les liens entre les différentes arènes, les transferts d'information, d'expertise...

autres plans plage aquitain. » (Site atelier de Labenne ; synthèse de l'étude locale de faisabilité, GIP Littoral Aquitain, 2014, p.4).

³⁷³ Le conseil municipal de la ville de Lacanau a voté à l'unanimité la candidature à l'appel à projets sur la relocalisation. Des membres de l'opposition ont également fait partie des comités de pilotage et de concertation mis en place pour la démarche.

³⁷⁴ Sur un montant d'opération AP Relocalisation de 390 000 euro pour l'Aquitaine, les financements étaient répartis comme suit : 150 000 euro du Ministère de l'Ecologie, 45 000 euro de fonds FEDER, 55 000 de la Région ex-Aquitaine, 60 000 euro pour les trois communes et 80 000 euro par le GIP Littoral Aquitain.



Echelle nationale	Echelle régionale (Aquitaine)	Echelle locale (Lacanau)
Comité de suivi : Parlementaires, agents de l'Etat, élus, professionnels, associations d'environnement, experts	★ Comité de pilotage : 7 membres du comité de suivi + 13 membres des sites-pilotes en Aquitaine	★ Forum public (moyenne de 150 personnes) : Habitants, professionnels, élus locaux, services de l'Etat...
Séminaires (moyenne de 130 personnes) : Tous les sites pilotes, directions centrales des ministères (Environnement ; Outre-Mer ; Agriculture), experts...	● Comité technique (moyenne de 15 personnes) : Consultants, services de l'Etat, collectivités	⌘ Comité de pilotage (moyenne de 15 personnes) : Services de l'Etat, élus locaux et techniciens, consultants
	■ Comité scientifique : Moyenne de 12 chercheurs et/ou experts (urbanisme, géographie, économie, sociologie, ingénierie côtière...)	● Comité de concertation (moyenne de 25 personnes) : Habitants, associations (quartiers, culturelles, environnement), professionnels (tourisme, loisirs, restauration...)

Figure 22 : Déroulement de l'Appel à Projets Relocalisation en Aquitaine et à Lacanau

En sus des comités de pilotage mis en place pour chaque pilote (auquel était conviés les services de l'Etat, le Département, la Région, la communauté de communes, les bureaux d'étude prestataires), un processus participatif a été conduit sur le site de Lacanau *via* un comité de concertation associant les élus locaux, des représentants d'associations culturelles, de loisirs et d'environnement, des habitant-e-s, des acteurs économiques (tourisme, restauration, loisirs), mais également des services de l'Etat³⁷⁵. Sur la base d'une méthodologie de prospective territoriale, l'objectif assigné à ce comité était de bâtir des scénarios de relocalisation des biens et des activités et un scénario de protection du front de mer, afin d'explorer les leviers et les difficultés qui pourraient être rencontrées, spécifiquement « à droit constant » selon le cahier des charges de l'appel à projets, dans la mise en œuvre d'une opération de relocalisation. Nous présentons ci-dessous la manière dont a été constitué le comité de concertation ainsi que quelques éléments de sa configuration sociale.

Un nombre de 30 personnes a été visé pour la composition du comité de concertation. La constitution du comité de concertation s'est faite sur la base d'un courrier d'invitation adressé par le Maire d'une part à des personnes physiques : un fabricant de planches de surf connu pour son attachement à Lacanau et à la mer, un habitant d'origine hollandaise avec qui le Maire s'était rendu aux Pays-Bas pour découvrir les actions menées sur l'érosion et la submersion dans ce pays, une « figure locale » très défavorable à la relocalisation, un photographe sensible à la problématique et ayant orienté une partie de son métier sur le paysage côtier de Lacanau, des acteurs économiques du tourisme et des loisirs (directeur de l'office du tourisme, UPCA, organisateurs du Lacanau Surf Pro) et de la restauration. L'invitation a été envoyée d'autre part aux associations considérées comme « les plus représentatives » par rapport à la problématique de l'érosion marine, « *sans exclusive* » selon le Maire : associations culturelles, associations de propriétaires et/ou de quartier, et associations d'environnement. L'invitation a été réitérée pour deux associations (une des principales associations d'environnement en Gironde basée à Lacanau, et l'association des commerçants de Lacanau Océan) afin qu'elles participent effectivement au comité³⁷⁶. La composition « hiérarchisante » de ce comité de concertation (Claeys-Mekdade, 2001), afin de respecter le nombre de 30 participants, privilégie des résident-e-s à l'année plutôt que des résidents secondaires et des associations locales.

Le degré d'interconnaissance entre les participants était assez important : la démographie de la ville, la richesse de sa vie sportive, culturelle et de quartier, ou encore la concentration d'un bon nombre d'activités touristiques et commerciales sur le front de mer constituent quelques facteurs explicatifs à ce milieu d'interconnaissance. Le capital social des participants était

³⁷⁵ On pourrait donc assimiler cet exercice démocratique à un « *forum hybride* » (Callon *et al.*, 2001), ou encore à une « *scène locale du risque* » (Decrop, Dourlens et Vidal-Naquet, 1997).

³⁷⁶ Sans aller jusqu'à interpréter ce régime d'inclusion comme une manipulation, et pour filer la métaphore de l'expérimentation scientifique, on pourrait dire que ces associations et habitants ont été intégrés en tant que composants du procédé expérimental afin qu'ils ne constituent pas, par la suite, des « artefacts » qui viennent « biaiser » ses résultats.

globalement assez élevé, soit par leur niveau de formation, leur profession, ou encore leur réseau de sociabilité. Par ailleurs, si les représentants d'associations avaient déjà eu pour la plupart une expérience de la concertation, les professionnels du front de mer ainsi que les habitants semblaient plutôt découvrir ce type d'exercice de démocratie locale. Enfin, la commune de Lacanau ayant été l'un des trois « sites test » lors de l'élaboration de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine, le sujet de l'érosion figurait déjà à l'agenda politique local et justifiait qu'une réflexion soit désormais engagée plus concrètement sur une véritable expérimentation :

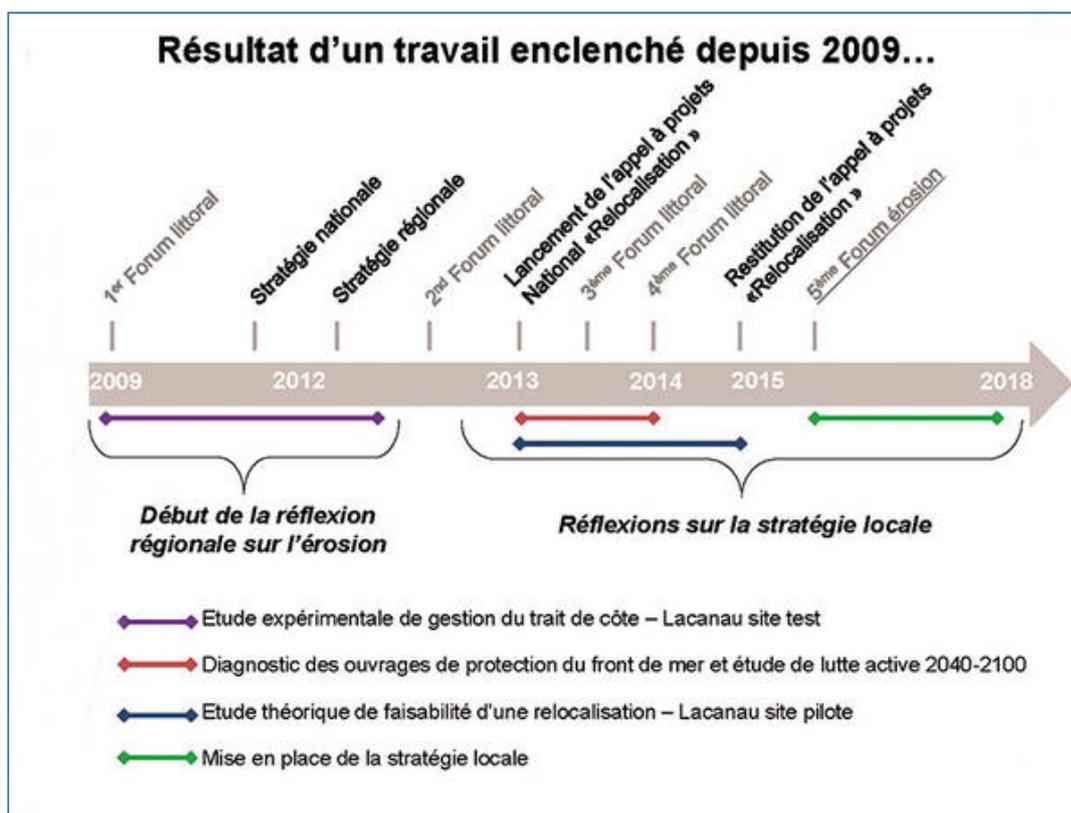


Figure 23 : Chronologie des démarches menées à Lacanau sur l'érosion marine (Source : Site internet de la commune de Lacanau ; <http://www.mairie-lacanau.fr/environnement/381-erosion-du-littoral.html>)

ii. Engager et animer : la grammaire du « projet de territoire »

La démarche de prospective menée à Lacanau pour étudier différents scénarios de relocalisation a été conduite essentiellement sous la forme de récits, contrairement à d'autres méthodes où ce sont davantage les modèles, les simulations qui équipent la procédure afin de stimuler les tensions cognitives entre le futur et le présent (Marquet, 2014). Plus que le

contenu de la prospective ou les « récits de la relocalisation » (la « mise en intrigue » selon Ricœur (1983)), c'est ici le travail discursif mené pour installer et maintenir une « configuration narrative » autour de l'exercice prospectif qui est restitué³⁷⁷. Les dimensions discursives ont en effet constitué une part centrale du travail politique du GIP Littoral aquitain, car il s'agissait d'engager les collectivités et partenaires à s'inscrire dans la démarche exploratoire proposée par le Ministère de l'Ecologie, en dehors de tout dispositif obligatoire. C'est donc la « mise en musique » de l'AP Relocalisation tel qu'il s'est déroulé en Aquitaine et à Lacanau dont nous rendons compte ici. Deux registres principaux ont été mobilisés : i) un *discours de coordination*, et ii) un *discours de communication* (Schmidt, 2010) ; l'ensemble dessinant iii) une « grammaire » commune permettant au GIP Littoral Aquitain d'assurer des échanges politiques entre les arènes (comité de pilotage, comité technique, comité de concertation, entre les échelles d'action...), mais aussi d'assurer un rôle de garde-frontière selon les étapes de l'AP relocalisation ou selon les sujets abordés.

i) Un « *discours de coordination* »³⁷⁸, visant à construire une coalition discursive et des justifications pour penser la relocalisation - malgré ses possibles coûts politiques - a très rapidement été bâti par le GIP Littoral Aquitain puis enrichi par les partenaires institutionnels (services de l'Etat, Département, Région...) selon des points de vue et des approches variés. De nombreuses précautions sémantiques et tactiques ont ainsi marqué les premiers comités techniques et de pilotage³⁷⁹. Le premier et principal élément de ce discours fût de présenter l'appel à projets dans le sens positif d'une « *opportunité* » à saisir pour construire un véritable « *projet de territoire* ». Le GIP a mis en avant la « fenêtre d'opportunité » ouverte par l'appel à projets pour penser le futur des stations balnéaires par rapport aux changements socioéconomiques et environnementaux :

« *Comme Monsieur le Maire l'a indiqué en introduction, l'appel à projets relocalisation était pour nous une opportunité d'affiner nos scénarios, notamment sur la relocalisation, où on était dans une logique assez mathématique « on perd tel bien et ça nous coûte tant », pour passer dans une vraie logique de projet. [...] Passer d'une logique risque à une logique d'aménagement, profiter de la réflexion sur le risque qui est présent et qui*

³⁷⁷ Dans un article consacré aux récits dans les méthodes de scénarios, Mermet (2005) envisage plusieurs pistes pour avancer dans l'analyse critique et constructive de ces démarches. Il pointe en particulier les « processus de communication » au sein desquels les scénarios et les récits s'inscrivent. Notre analyse a donc porté sur les discours de coordination et de communication qui ont entouré les récits, plus que sur les récits eux-mêmes.

³⁷⁸ “*The coordinative discourse encompasses the wide range of policy actors engaged in the construction of policy ideas*” (Schmidt, 2010, p.3).

³⁷⁹ Il importe de souligner ici, avant d'y revenir plus longuement dans la discussion générale, que ce ne sont pas tant les intérêts des différents acteurs et organisations qui ont participé de ce travail d'énonciation. L'observation a bien montré que, face aux situations rencontrées et bien que cela puisse être le cas pour des acteurs individuels (propriétaires de logements menacés, acteurs économiques dépendant du littoral...), les institutions impliquées ne sont pas dans un schéma de « l'intérêt bien compris » du fait de la complexité de ces situations et des nombreuses incertitudes qui les entourent. Même les acteurs privés ne peuvent concevoir ce qui relèvera de leur intérêt (patrimonial, économique, etc.) en fonction de telle ou telle option envisagée.

s'impose à nous, pour requestionner le fonctionnement urbain et touristique [...] » (Intervention chargé de mission du GIP, 1^{er} comité de pilotage local à Lacanau).

Un deuxième élément composant ce discours de coordination a consisté à rappeler l'expérimentation inédite et exclusivement ouverte à quelques territoires pionniers en France. Les élus locaux ont été réceptifs à ce discours de distinction et de sélection. Cependant, le façonnage et le maintien dans le temps d'une coalition discursive au niveau local n'ont jamais été acquis, mais toujours à reconstruire pour s'entendre sur les orientations et « *parler le même langage* » (représentant du Conseil départemental de Gironde)³⁸⁰. Cette affirmation d'un maire adjoint lors d'une première réunion de cadrage à Lacanau atteste des premières réticences au démarrage : « *on veut bien être pionniers, mais pas trop cobayes quand même...* ».

ii) Afin de consolider les liens entre échelle régionale et échelle locale, un « *discours de communication* » (Schmidt, 2010)³⁸¹ a également été travaillé par les partenaires institutionnels, à partir du discours de coordination, d'une part pour initier la concertation (à travers le comité *ad hoc*), et d'autre part pour informer et communiquer plus largement sur la démarche à travers les forums publics notamment. Considérant que « *les mots sont importants* », un Maire appelait ainsi, lors du premier comité de pilotage, à la précaution sur « *ce qu'il faut dire et ne pas dire* » : « *Lors de la première réunion du comité de concertation, je crois qu'il va falloir faire de la pédagogie, du didactique et de l'explication pour montrer combien il n'y a pas que la problématique de l'érosion, mais que cette problématique de l'érosion elle s'inscrit dans un problématique plus générale [d'aménagement et de réorganisation urbaine]* ». Ce discours s'est progressivement consolidé à partir d'arguments et d'échanges pour bâtir un cadrage approprié des problèmes et des enjeux, mettant en avant le recul du trait de côte comme un phénomène global (plutôt qu'uniquement local), faisant de la sécurité des biens et des activités la priorité affichée, cherchant à « bannir » des termes tels que « *protection définitive* » au profit de « *protection temporaire ou transitoire* », précisant qu'il ne s'agit pas « *d'un projet à la parcelle de monsieur Dupont* » mais « *un projet global de relocalisation des biens et des activités* », tout en indiquant que « *40-50 ans c'est très loin pour la population* », que « *la majorité des gens pense encore qu'on peut lutter contre l'érosion* », etc. Ces positions, comme nous allons le voir, ont évolué chez certains élus.

iii) Ces discours de coordination et de communication ont dessiné une « *grammaire du développement territorial* » telle que l'a modélisée S. Ségas (2004). Dans cette grammaire, le principe supérieur commun est l'animation : « *C'est la capacité à animer (et non pas diriger) un projet de territoire en favorisant l'intégration et la participation des acteurs locaux, à*

³⁸⁰ Comme nous l'avons déjà noté, l'antériorité de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine est ici importante : beaucoup de travail politique a été mené entre 2009 et 2012 pour élaborer cette stratégie, en particulier pour façonner un *sabir* ou langage commun.

³⁸¹ « *The communicative discourse encompasses the wide range of political actors who bring the ideas developed in the context of the coordinative discourse to the public for deliberation and legitimation* » (Schmidt, 2010, p.3).

susciter une dynamique dans le cadre d'un partenariat élargi (y compris aux acteurs extérieurs au territoire), à servir de médiateur entre partenaires et ainsi permettre leur dialogue, qui fait le grand. » (Ibid., p.90). La présentation d'un « projet de territoire » comme dynamique, tourné vers l'avenir, mettant en réseau et faisant dialoguer ensemble une diversité d'acteurs sociaux considérés comme des partenaires, constitue ainsi une des clés de voute de la grammaire du développement territorial. Lors des réunions de comités de pilotage et de concertation, tous ces éléments ont été observés dans les discours du GIP Littoral Aquitain (ainsi que des élus engagés dans la démarche). Ils ont été plus spécifiquement mis au service de justifications pour engager (l'engagement étant la grandeur propre à cette grammaire du développement territorial) habitants, associations, professionnels et élus locaux à discuter du sujet sensible de l'érosion et de ses enjeux sur la station balnéaire et la commune de Lacanau³⁸². Le Maire de Lacanau rappelait par exemple la volonté de l'équipe municipale et du GIP « de rassembler les acteurs qui nous paraissent les plus investis, car ce sera vraiment un engagement, vous le verrez, un engagement que je considère comme fort de votre part, celui d'être des acteurs au travers de la tâche qui nous attend » (1^{er} comité de concertation).

Pour que cette grammaire soit aussi opérante afin d'explorer des futurs emplies d'incertitudes, des procédés rhétoriques ont été mobilisés afin de s'arranger avec ou de faire en sorte qu'une diversité de partenaires partage « une apparente compréhension commune de l'incertitude » (Shackley et Wynne, 1996). L'objectif était que les nombreuses incertitudes intervenant dans l'élaboration des scénarios ne soient pas limitants pour construire et cheminer vers des images du futur. Deux sujets en particulier ont fait l'objet de tels procédés : d'une part, les effets potentiels du changement climatique sur l'évolution du trait de côte, ceci par un renvoi dans le futur du traitement des incertitudes : « En ce qui concerne le changement climatique [et] l'élévation du niveau de la mer, on y travaille avec l'Observatoire de la Côte Aquitaine, avec le BRGM... Sur les évènements extrêmes, je pense qu'il faut éviter les conséquences trop hâtives, la thèse de [XX] montre qu'il n'y a pas de corrélation entre conséquences climatiques et augmentation de l'érosion » (GIP Littoral Aquitain, 4^{ème} comité de concertation à Lacanau).

D'autre part, les aspects économiques et financiers ont été beaucoup discutés afin d'intégrer des hypothèses d'évolution dans les scénarios (par exemple sur l'augmentation de la taxe de séjour afin de financer une partie de l'opération de relocalisation), mais très rarement sur la base d'éléments chiffrés et/ou estimés comme l'ont réclamé régulièrement des participant-e-s au sujet du marché immobilier, des coûts d'entretiens des ouvrages³⁸³... A la question d'un

³⁸² A l'instar de ce qu'ont observé Tapie-Grime *et al.* (2007), ce n'est donc pas tant le registre de la proximité qui a été mobilisé comme rhétorique légitimant la démarche, mais celui du projet et du développement territorial permettant de faire tenir ensemble les enjeux posés localement par l'érosion marine et les contraintes/opportunités face aux changements environnementaux globaux.

³⁸³ Par exemple : « En préalable à nos réflexions, on a évoqué la dimension des coûts, il me semble qu'il serait bon que le GIP Littoral nous fasse un point sur les budgets, les flux financiers engagés à l'occasion de la défense du littoral (en situation d'urgence mais aussi en régime de croisière). C'est important car on s'aperçoit que les moyens financiers mis à disposition des communes ne sont peut-être pas à la hauteur des enjeux, [...] souvent

représentant d'association : « *Sur la faisabilité et la crédibilité des opérations [de rachat des biens par la puissance publique], y a-t-il une étude d'évolution de la fiscalité, sur les plus-values par exemple ?* », le chargé de mission du GIP Littoral Aquitain répondit « *Je suis extrêmement contraint par le cahier des charges fixé par l'appel à projets...* ». Un « discours aux frontières » a donc permis à la fois de faire tenir ensemble les comités mis en place dans l'AP Relocalisation (comité de pilotage, technique et de concertation) aux différentes échelles et de maintenir la séparation des compétences et des tâches assignées à ces comités.

Mais cette grammaire, visant à maintenir la dynamique collective et à explorer toutes les contraintes et les voies possibles pour envisager une relocalisation, a régulièrement été mise à l'épreuve, soit par les rapports de force entre les participants aux réunions, soit du fait d'éléments externes au déroulement des réunions et des concertations. Nous illustrons ci-dessous plusieurs points de tensions selon les sites, et les façons dont le GIP Littoral Aquitain a contribué à se saisir stratégiquement de ces épreuves ou à les dépasser.

iii. L'expérimentation à l'épreuve

a) « Les modernes contre les anciens »

D'une manière générale, le GIP a régulièrement revendiqué face aux services de l'Etat en région de « *sortir des sentiers battus* » et de « *ne pas être dogmatiques* », l'appel à projet devant justement permettre d'explorer des solutions inédites. On retrouve dans les relations observées le jeu ancien de la régulation croisée, où les agents des administrations intermédiaires jouent le rôle d'intercesseurs avec le Ministère et font en sorte de réduire les « frottements » entre le centre et la périphérie. Un chargé de mission de la DREAL Aquitaine l'évoque en ces termes : « *On a joué les intermédiaires avec le ministère dans ce dossier, parce que le ministère était souvent un peu agacé de la façon dont le GIP procédait. Nous, on a essayé de calmer les deux parties. [...] Ça nous a demandé pas mal d'efforts. Il a fallu coller quand même assez près au dossier.* ».

Le site de Labenne, pour lequel le jury de sélection des candidatures avait appelé à « *relever le niveau de l'ambition de la démarche* », a poussé le GIP à montrer que, parmi l'ensemble des enjeux du « plan plage » menacés par l'érosion marine, deux commerces ne pouvaient pas être relocalisés en l'état de la réglementation³⁸⁴. Une analyse juridique précise a été menée et

on obtient des subventions pour les ouvrages mais pas pour les entretiens. » (Représentant d'association d'environnement, 4^{ème} comité de concertation, Lacanau).

³⁸⁴ « *Le site de Labenne a mis en évidence un paradoxe. En l'état actuel du droit, il n'est pas possible de reconstruire un bâtiment à vocation commerciale menacé d'érosion, en le repositionnant quelques dizaines de mètres en arrière dans une position moins vulnérable, car cela contreviendrait au principe de continuité de la loi littoral (article L.146-4 du CU). Le fait que le terrain de destination soit déjà artificialisé et public, que la maîtrise d'ouvrage soit publique, que le bâtiment soit mobile et que l'opération se réalise dans le cadre d'une*

a conduit à la proposition d'introduire une nouvelle notion dans le Code de l'urbanisme, celle de « transfert d'urbanisation », afin de pouvoir déplacer et relocaliser ces commerces à quelques dizaines de mètres en respectant la configuration générale du plan plage. Le GIP a transmis au Ministère cette proposition aux frontières du droit, assumant ainsi la formulation de propositions qui transgressent les règles juridiques en vigueur (dont la loi Littoral) et déstabilisant les compromis en place avec les services de l'Etat, garants de l'intérêt général. L'expérimentation renouvelle et renforce ici un combat de mots classique des « modernes contre les anciens ».

b) La continuité dans la rupture

A Lacanau, les ouvrages de protection et d'accès à la plage ont été détruits suite aux tempêtes de l'hiver 2013-2014. Une mesure d'urgence a été mise en œuvre rapidement par l'Etat, selon une procédure spécifique nécessitant une reconstruction à l'identique des ouvrages de protection. Dans le cadre de cette procédure, pilotée par la Préfecture et le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), les partenaires financiers (essentiellement l'Etat et la Région) ont établi un inventaire détaillé des dommages sur la côte, pour définir les critères d'éligibilité des demandes des collectivités et ventiler les crédits. Le GIP Littoral Aquitain a tenté de participer à cette remontée d'informations de la part des collectivités, arguant que la procédure d'urgence pouvait compromettre ou tirer meilleur parti de la démarche de l'AP Relocalisation en cours. Cette initiative du GIP Littoral Aquitain a été perçue comme une intrusion hors de son champ de compétences :

« [...] dès lors que l'Etat s'affirme un peu, [le GIP a considéré] « vous êtes en train de mettre le pataquès dans nos stratégies. Sur Lacanau, on est en train d'étudier des scénarios sophistiqués. On ne va protéger qu'une partie du littoral et puis là tout d'un coup, à la suite d'évènements [extrêmes], vous protégez plus loin que ce qu'on avait envisagé dans la stratégie donc nous, on passe pour quoi ? » En fait, je pense qu'ils [le GIP] étaient surtout vexés de ne pas être au cœur du dispositif. Parce qu'au début, ils ont tout fait pour être au cœur dispositif : ils ont animé en parallèle un processus de remontée des demandes pour exister, pour pouvoir dire aux communes, je suis à vos côtés. Même s'ils n'avaient rien, aucun argent à donner [...] ». (Entretien, chargé de mission, services de l'Etat)

La ville de Lacanau est celle qui a bénéficié de l'attribution financière la plus importante : une nouvelle digue de protection a été construite pour un budget total de 3 millions d'euros.

action coordonnée du type plan plage,... ne rend pas pour autant cette réimplantation faisable. » (Relocalisation des biens et activités en Aquitaine, résumé non technique des enseignements, GIP Littoral Aquitain).



Figure 24 : Travaux de reconstruction des défenses du front de mer à Lacanau-Océan au printemps 2014 (Source : Sud-Ouest)

Cet évènement extrême perturbateur n'a pas remis en question la démarche dans son ensemble, mais il a fortement questionné d'une part, les connaissances et les projections scientifiques établies sur l'évolution du trait de côte à horizons 2020 et 2040 (le trait de côte après les tempêtes se situant au niveau de celui projeté en 2040...), augmentant ainsi le degré d'incertitudes sur l'option à retenir pour la suite (protection ou relocalisation), et d'autre part les capacités financières de la commune à pouvoir réitérer un nouvel investissement en cas d'évènements similaires³⁸⁵.

Autre évènement, l'alternance politique à Lacanau suite aux élections municipales de 2014 n'a pas remis en question la démarche. Le Maire et la nouvelle équipe municipale ont dialogué avec les membres du GIP pour poursuivre l'action, de surcroît dans un contexte post-tempêtes qui a irrémédiablement marqué les esprits dans la station balnéaire et questionné ses capacités à la fois techniques et financières à faire face, à l'avenir, à des phénomènes d'une telle ampleur.

³⁸⁵ Pour faire face à la dépense supportée par le budget communal en 2014, un fonds de dotation (« Lacanau Durable ») a été créé afin de solliciter des financements par mécénat, l'objectif affiché étant d'« *investir le champ de la protection et de la sauvegarde de notre patrimoine environnemental et bâti, dans le respect de l'histoire de la commune, en mobilisant des financements pour aider les acteurs de terrain à mener cette lutte* » (<http://www.lacanau-durable.org/>).

c) La force des arguments économiques

L'un des points de tension les plus vifs a été observé sur le site de La Teste-de-Buch, caractérisé depuis plusieurs années par un contexte de relations délicates entre les administrations, la commune et les propriétaires de campings. Les campings situés dans ce site classé entouré par la forêt domaniale du littoral doivent en effet respecter les prescriptions et réglementations associées. Il ne leur est pas possible de s'agrandir ou de « durcir » leurs équipements d'accueil mais plusieurs l'ont fait sans autorisation. La dune grignote les campings qui sont condamnés à voir leur terrain réduit, sauf à déroger à la loi s'ils compensent ce qu'ils perdent par une extension. Ces controverses ont donc été ravivées par l'AP Relocalisation qui concerne potentiellement les campings. Lorsqu'un article du journal Sud-Ouest, titré « *Bassin d'Arcachon : comment reloger les campings ensevelis par la dune ?* », annonçait début 2013 le lancement de la démarche, les réactions et commentaires n'ont pas manqué. Sur les forums de nombreux internautes s'insurgeaient notamment du fait que les propriétaires de campings puissent être accompagnés (voire indemnisés ou compensés) dans la recherche de nouveaux terrains. Un des propriétaires avait d'ailleurs réagi à ces commentaires :

« Je suis dirigeant d'un des campings concernés. Nous recevons des dizaines de milliers de touristes chaque année qui font vivre l'économie touristique locale. Nous ne demandons pas à être déplacés. La Dune avance ou recule très lentement, nous verrons bien en 2070 ou en 2100, si nous avons perdu nos terrains. En achetant notre camping, nous avons pris ce risque. A l'inverse, si l'état décide de nous déplacer alors que notre terrain est exploitable, il doit nous indemniser. Cet article fait du sensationnalisme... Nous ne sommes pas ensevelis par la dune. Nous ne demandons rien. Qu'on nous laisse travailler et RIEN d'AUTRE. Cordialement ». (Source : Sud-Ouest, mars 2013)

Ces controverses ont ainsi conduit à intéresser avec précaution les propriétaires à la démarche de relocalisation. Mais la diffusion, à l'été 2013, d'un rapport d'une mission d'inspection générale de l'Etat sur la situation des campings situés au pied de la dune du Pilat a constitué une véritable épreuve pour le maintien de la démarche. Ce rapport visait à présenter l'avis de l'Etat sur l'aménagement et le devenir des campings, au regard de certaines situations d'irrégularité, des « *problèmes de compatibilité avec la qualité paysagère exceptionnelle du site* » (Clément, 2012), ainsi que des contraintes rencontrées par l'avancée dunaire, le recul du trait de côte et les risques d'incendie de forêt. Parmi les propositions de ce rapport figurait une réduction progressive du nombre de mobile-homes à horizon de 8 ans. Davantage que les propositions du rapport, ce sont la temporalité et la façon dont celui-ci a été diffusé qui ont constitué les points d'achoppement entre les partenaires impliqués dans l'AP Relocalisation :

« [...] Il faut aussi comprendre la position d'un maire sur son territoire qui a affaire à des gens [propriétaires de camping] qui participent à la vie économique dans leur territoire. [...]. Je ne mets pas en question le rapport qui est utile pour tout le monde et aussi pour les campings ! Ça dépend quand est-ce qu'on le sort et comment on le fait ?!! [...] Mais là, il y a une [déclaration d'intérêt public] qui est en jeu, il y a le problème de la relocalisation qui est en jeu et le travail qu'on a commencé à mettre en œuvre avec eux [les campings], parce que je vous rappelle qu'au début, ils ne voulaient pas travailler avec nous ! Donc on a essayé de reconstituer des relations un peu étroites avec eux pour leur dire « Ne restez pas à côté du

sujet parce que vous êtes les premiers intéressés ! ». On arrive à les intéresser à la méthode et puis d'un coup, boum ! Le rapport est publié et tout repart en arrière ... Le rapport n'est pas mis en cause en tant que tel, c'est la façon dont on est allé l'exposer, sans concertation et sans réflexion entre nous avant. [...] » (Agent de la commune de la Teste-de-Buch, 2^{ème} comité technique régional sur la relocalisation, septembre 2013).

Les relations avec les représentants des campings se sont dégradées plus encore et ces derniers ont décidé de quitter la table de la concertation. Des échanges entre le GIP, les services de l'Etat et la commune ont finalement conduit à la poursuite de la démarche quelques mois après, les objectifs et la méthodologie ayant été ajustés à cette nouvelle donne. L'objectif a davantage consisté en un éclairage (prospectif) sur le positionnement et l'identité touristique de la commune de La Teste à l'échelle du territoire du Bassin d'Arcachon. Tous les partenaires ne se sont pas nécessairement retrouvés dans ces nouvelles orientations : « [...] on devait travailler sur la relocalisation, et puis on s'est retrouvés à faire une étude sur le tourisme... Je n'ai pas vu venir le truc ! » (Entretien, chargée de mission, collectivité).

L'argument économique est, en zone littorale, particulièrement prégnant au point que les acteurs économiques sont en situation de revendiquer un traitement particulier ou dérogatoire comme condition de leur engagement dans la démarche volontaire de l'AP Relocalisation, sachant que leur éventuelle défection affecte la crédibilité de l'ensemble du dispositif. C'est ce qui a été observé dans les dispositifs agri-environnementaux volontaires : l'adhésion déclarée des destinataires étant indispensable à la survie des dispositifs volontaires, leurs organisateurs acceptent de négocier la portée des prescriptions environnementales au point de pénaliser la finalité environnementale des dispositifs (Salles, 2006 ; Busca, 2010 ; Ruyschaert et Salles, 2014). L'expérimentation avec des acteurs sociaux est donc loin d'assurer une garantie de contrôle des paramètres expérimentaux et une évaluation de ses « effets propres ». C'est d'ailleurs l'une des difficultés auxquelles se trouve aujourd'hui confronté le Ministère de l'Ecologie pour tirer des enseignements et établir des recommandations génériques par rapport aux démarches conduites sur les sites impliqués dans l'AP Relocalisation.

iv. Une participation « embarquée » pour l'exploration des possibles

Cette section rend compte de deux aspects liés à la prospective participative conduite sur la commune de Lacanau. D'une part, l'animation du comité de concertation mis en place à Lacanau a contribué pour beaucoup à l'engagement progressif d'une majorité de participants dans un « régime d'exploration », c'est-à-dire un régime d'engagement individuel ouvert à l'exploration des possibles, à l'imagination et à l'expérience du débat contradictoire (Richard-

Ferroudji et Bouleau, à paraître)³⁸⁶. D'autre part, et afin de ne pas verser dans un « tropisme procédural » (Mazeaud *et al.*, 2012), il s'agit d'éclairer les usages plus ou moins stratégiques de la prospective dans et hors du dispositif expérimental, afin de saisir par la suite les processus qui ont renforcé la mise en politique de la relocalisation au niveau national.

a) Le « débat sur le débat »

Le rôle du comité de concertation a été clairement présenté dès le départ : il était proposé aux membres du comité - aux « *forces vives du territoire* » - de « *nourrir* » et de contribuer à construire des scénarios et futurs possibles pour Lacanau à horizon 2100 avec une relocalisation des biens et des activités à partir de 2050³⁸⁷. Le comité de concertation, comme c'est généralement le cas, n'avait pas de pouvoir décisionnaire, ce point n'ayant pas donné lieu à remise en question. Les règles d'engagement dans le comité de concertation à Lacanau ont fait l'objet de discussions sur la base d'une « charte de participation » accompagnant l'invitation faite aux participant-e-s³⁸⁸. Lors du premier comité de concertation, les associations d'environnement « Vive la Forêt » et SEPANSO³⁸⁹ ont souhaité revenir sur les termes de la charte, contestant en particulier l'obligation de ne pas divulguer les documents et les éléments de débat du comité. La mention « *sous réserve d'une justification sérieuse du caractère sensible (secret statistique....)* » a finalement été ajoutée à la charte. De même s'agissant de l'engagement demandé aux membres de respecter une certaine assiduité et continuité de participation, les associations ont revendiqué et obtenu le fait de pouvoir dépêcher d'autres membres de leur structure. Ces éléments de procédure, ou de « débat sur le débat », auront eu le mérite de clarifier un certain nombre de règles pour le fonctionnement du comité de concertation :

« Sur les règles du jeu, les premières qui avaient été proposées on ne les a pas acceptées, parce que la charte qui nous était proposée, c'était « vous venez pieds et poings liés, et puis ce qui se dit dans l'instance vous ne pouvez pas communiquer, et vous serez obligés d'adhérer au point de vue global qui se dégagera in fine ». Et ça on avait dit « Non !

³⁸⁶ Rappelons ici que l'observation des réunions s'est faite selon une approche pragmatique, sensible à l'ajustement des identités, des positions, des justifications.

³⁸⁷ « *Devant le caractère inédit et complexe des enjeux, il convenait d'éclairer des décisions aux multiples tenants et aboutissants, d'autant que les tempêtes de l'hiver 2013-2014 ont révélé l'ampleur des phénomènes et la difficulté de prévoir l'évolution du trait de côte [...]. Davantage qu'une approche prévisionnelle, susceptible d'être remise en question à l'occasion d'un évènement extrême futur, c'est une réflexion prospective qui a été engagée : c'est en envisageant plusieurs futurs possibles que les enjeux d'adaptation à l'érosion ont pu être caractérisés.* » (« *Quels enjeux d'adaptation à l'érosion marine à Lacanau ? Résumé non technique* », GIP Littoral Aquitain, Mairie de Lacanau, 2015).

³⁸⁸ Cette proposition de charte émanait d'une discussion entre les membres du GIP Littoral Aquitain et nous, sur la base de l'expérience de Denis Salles en tant que « garant » de démarches de concertation dans d'autres contextes, en particulier la démarche prospective Garonne 2050 : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-21600-rapport-final-garonne-2050.pdf>.

³⁸⁹ Fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest.

Dans ces conditions on ne vient pas ». Et donc la charte a été modifiée, j'avais fait des suggestions qui ont été retenues, d'où notre participation, mais avec une plus grande liberté d'expression à l'intérieur et à l'extérieur aussi. Et puis ça a très bien fonctionné finalement ! Je trouve que cela a été bien nourri par le travail des équipes. [...] le comité a été nourri avec des éléments quand même importants, ce qui n'a pas bloqué complètement les possibilités de discussion, ce qui n'est pas le cas dans d'autres instances... » (Entretien, président d'une association de protection de l'environnement, directeur de recherche émérite, 60-70 ans).

b) Faciliter un régime d'exploration

Plusieurs facteurs ont contribué à engager les membres du comité de concertation dans une posture d'exploration des futurs possibles/souhaitables. Le bureau d'études AScA, retenu pour animer la prospective participative, a joué pour beaucoup dans cet engagement, du fait de son expérience et de son approche singulière de la prospective (dont le GIP Littoral Aquitain avait connaissance). Fondé par Laurent Mermet, professeur en sciences de gestion, spécialiste de la prospective territoriale et promoteur d'une « *analyse stratégique de la gestion de l'environnement* » (Mermet *et al.*, 2005), AScA affiche son objectif de « *contribuer activement à une meilleure gestion de l'environnement et des espaces par l'appréhension globale des liens entre les acteurs, les politiques et les territoires* » (site internet).

La méthode de prospective mobilisée fût basée sur la construction de scénarios par *backcasting*, c'est-à-dire de construction d'images à horizon 2050 ou 2100 pour investiguer rétrospectivement les chemins pouvant conduire à ces futurs³⁹⁰. Le comité de concertation a été sollicité davantage sur la construction de ces images, les trajectoires associées ayant été travaillées en chambre par le bureau d'études, pour être remises en discussion lors des réunions suivantes. C'est la forme du « récit » qui a constitué le principal support des scénarios et des échanges, le bureau d'études s'attachant à transcrire et à « raconter les histoires » et les images que dessinaient collectivement les membres du comité de concertation. L'équipement matériel de la prospective a donc été assez limité (technique des *post-it*, fonds de cartes à renseigner, faibles projections de diaporama en amont...).

³⁹⁰ Pour une présentation de méthode assez proche combinée avec des principes de gestion adaptative, voir Van der Voorn *et al.* (2012). Pour un autre exemple de démarche « équipée » d'une modélisation d'accompagnement pour favoriser l'intégration de connaissances locales et scientifiques ainsi que des processus d'apprentissage pour des stratégies d'adaptation au changement climatique, voir Kettle *et al.* (2014).

Six réunions du comité de concertation ont eu lieu de mars 2013 à mai 2015, rassemblant entre 25 et 30 personnes à chaque réunion d'une demi-journée ou une journée. Quatre séquences principales peuvent être distinguées :

- 1) La première réunion a consisté à présenter le contexte et la démarche envisagée, à clarifier les règles du jeu, et à partager les premiers points de vue sur le débat proposé.
- 2) La séquence suivante était dédiée à « *faire monter en compétences* » les membres du comité, sous le mode de la formation, avant de « *les mettre en mode production* » (chargé de mission au GIP Littoral aquitain, lors d'un comité technique régional). D'un commun accord entre les participant-e-s, des présentations expertes et techniques sur l'érosion marine et sur les méthodes d'ingénierie côtière existantes ont été faites aux membres du comité. Un second temps a consisté à l'élaboration, par petits groupes, d'une « *Une de journal* » présentant l'image de Lacanau à l'horizon 2050, afin d'initier les participants à l'exercice de prospective par scénarios, en imaginant des futurs possibles à partir de différentes variables et hypothèses d'évolution de la station balnéaire.
- 3) Lors des trois réunions suivantes, les membres du comité ont été invités à construire, avec des supports de réflexion fournis par l'équipe d'animation, des scénarios et des trajectoires possibles aux horizons 2050 et 2100, selon les alternatives de protection du front de mer ou de relocalisation des biens et des activités.
- 4) Les membres du comité ont enfin été invités à discuter de ces scénarios, par des mises en situation afin d'argumenter, de peser, de justifier les différentes options. Le dernier comité a permis de faire un bilan de la démarche et d'identifier les suites possibles et envisagées par les partenaires.

La construction d'un « scénario révélateur » a été conduite assez tôt, afin de donner à voir (aux membres du comité comme aux partenaires institutionnels) les conséquences possibles d'un projet anticipé de relocalisation pour 2040 et d'une poursuite de tendances aux plans économiques, réglementaires, et financiers (malgré l'introduction d'une hypothèse dérogatoire sur la possibilité de mobiliser le fonds Barnier à hauteur de 50 %) et de créer une autre forme de tension cognitive par rapport aux scénarios souhaitables.

Un marché de l'immobilier figé

Avec l'annonce de la fin de la lutte active, le marché de l'immobilier sur le front de mer s'est totalement figé : plus aucune mutation n'est enregistrée. Cette situation a des répercussions sur le marché immobilier du reste de la station qui pâtit également d'une image de la station dévalorisée par des chantiers réguliers et une faible visibilité de son devenir. Sur la station, seuls quelques secteurs comme le golf et le lac tirent leur épingle du jeu.

Le front de mer : un chantier en attente de démolition et de reconfiguration

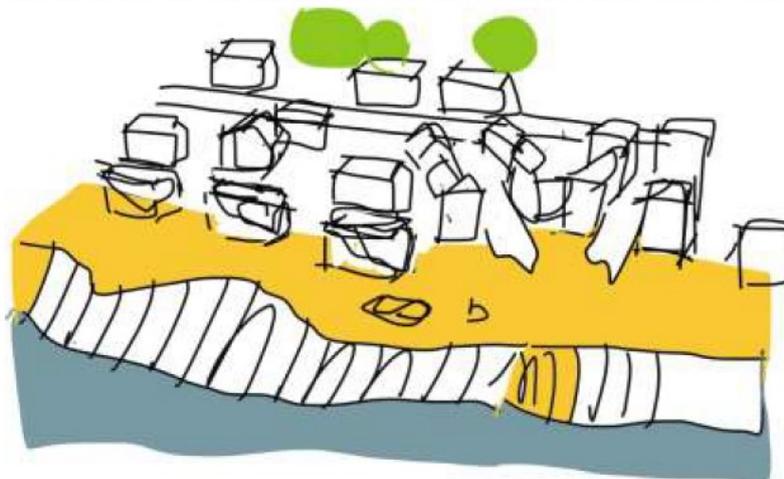


Figure 25 : Extrait du récit et d'une illustration du « scénario révélateur » (GIP Littoral Aquitain, 2014, « Contribution de l'Aquitaine à l'appel à projets national du Ministère de l'Ecologie, Site atelier de Lacanau, Scénario de relocalisation révélateur »)

Comme le soulignent Richard-Ferroudji et Bouleau (*à paraître*), ce sont autant les modalités de cadrage et d'animation que les dispositions des personnes qui permettent ce régime exploratoire, parmi les quatre régimes d'engagement illustrés ci-dessous.

Régime d'engagement	Justification	Action en plan	Familier	Exploration
Figure de participation	Sujet politique et moral	Porteur d'enjeux	Personne enracinée	Etre curieux
Bien engagé	Contribution au bien commun	Objectif atteint	Aise ou affection	Excitation de la découverte

Tableau 5 : Quatre régimes d'engagement associés à quatre figures de participation (Richard-Ferroudji, 2011)

Composer avec ces différents régimes d'engagement et l'inégalité des prises de parole est donc un défi pour l'animation de ce type de réunion et la facilitation d'un régime d'exploration des possibles (*ibid.*). Sur le registre de l'action en plan, la représentante d'une association culturelle soulevait un argument d'équité : « *Je ne voudrais pas qu'il y ait deux poids deux mesures entre les secteurs Nord et Sud d'un côté et le front de mer de l'autre. Est-ce que l'intégralité de la façade urbaine ne pourrait pas être protégée ?* ». Par ailleurs, le président d'une association d'environnement, directeur de recherche émérite en économie de l'environnement, est l'un de ceux/celles qui est intervenu le plus grand nombre de fois. Si cela

a pu décourager certains participants disposant de moindres capacités à s'exprimer publiquement, d'autres en revanche s'exprimaient souvent à sa suite, car il intervenait avant tout en tant que président d'une association dont les actions contentieuses avec la commune sont régulières et connues³⁹¹. Pour faciliter ce régime de l'exploration, des mises en situation avaient explicitement pour but de placer les membres du comité de concertation dans la « peau » d'un propriétaire, d'un commerçant, d'un contribuable... Les participant-e-s étaient sollicité-e-s pour répondre aux questions suivantes : « *Quel argument proposez-vous pour justifier de la mobilisation du dispositif [innovant de relocalisation] vis-à-vis d'un propriétaire de la zone déconstruite ? D'un commerçant de la zone déconstruite ? D'un habitant contribuable de Lacanau (hors front de mer) ? D'un acteur économique hors zone déconstruite ?* » « *Quelle est la principale difficulté que vous identifiez pour rendre acceptable le dispositif dans sa mise en œuvre ?* ». Ces exigences de justification sont potentiellement limitantes pour l'exploration des possibles, mais ont été demandées lors du 5^{ème} comité de concertation, soit vers la fin de la démarche³⁹².

Au fil des réunions est de plus en plus ressorti l'attachement des participant-e-s à l'identité de Lacanau et de sa station balnéaire, la volonté de lui redonner un « second souffle » suite à plusieurs décennies d'un modèle MIACA vieillissant (s'exprimant par des envies de changements urbanistiques et architecturaux, d'une image à la fois attractive mais « durable » de la station balnéaire...). C'est majoritairement la figure du « *citoyen en tant que riverain* » (Fourniau, 2007) qui ressort, à la fois amateur de l'intérêt général et représentant d'un intérêt privé par rapport à un projet d'aménagement ou de territoire qui le concerne³⁹³. Une articulation assez savante des différents régimes d'engagement a donc été recherchée par le bureau ASca tout en respectant la « commande » du GIP Littoral Aquitain d'aboutir à une série de justifications à faire remonter au Ministère afin d'administrer la preuve que la relocalisation n'était pas possible en l'état des réglementations et des cadres financiers en vigueur. Les demandes de reformulation des idées se sont accompagnées par la valorisation de différentes contributions : « *Il y a une vraie pépite que je n'avais pas clairement identifiée : c'est l'idée qu'en travaillant à long terme, on envisage des modifications à partir de 2025 pour la zone 3 (le futur front de mer), mais qu'il faut l'intégrer dans le coût du projet dès maintenant* » (ASca, 5^{ème} comité de concertation).

La qualité de cette animation a été reconnue par beaucoup. Mais un élément tout aussi important concerne la participation constante des élus locaux et du Maire. Le Maire alors en

³⁹¹ Elle avait attaqué le SCOT de la communauté de communes, et l'AP Relocalisation ne l'a pas empêché d'attaquer le PLU de la ville de Lacanau, adopté au printemps 2017.

³⁹² L'observation montre cependant que ces mises en situation peuvent aussi faciliter le régime d'exploration, créant une autre forme de tension cognitive (au-delà de celle qu'exige la projection dans le temps) en se projetant dans la situation d'une autre personne, ayant d'autres intérêts, d'autres motifs à agir... comme cela se pratique dans certains jeux de rôle et « jeux sérieux ». Reste que la question des valeurs semble plus difficile à apprécier par ce type de simulations.

³⁹³ Cette question du concernement vis-à-vis de la problématique dans son ensemble, que nous avons pu observer à l'échelle plus large de la commune *via* une enquête quantitative, fait l'objet du dernier chapitre.

fonction au début de la démarche devait par exemple composer avec les premières émotions suscitées par la perspective d'une relocalisation, lorsqu'un acteur économique, lors du premier comité de concertation, lançait « *On va supprimer Lacanau Océan ! [...] Vous faites peur ! Moi j'ai un peu peur ! Peur de l'avenir, ça fait peur...* », le Maire l'invitait à dépasser cette peur : « *Monsieur [X], il y a la peur qui annihile, et il y a la peur qui nous oblige à réfléchir.* ». Le Maire élu en 2014 et ayant repris le dossier dès son arrivée a quant à lui fait montre d'aptitudes « d'élu animateur » face à la pluralité des discours et des légitimités (Rui, 2004). Un certain degré de confiance entre les participants s'est progressivement constitué au fil des réunions, se traduisant par des prises de parole de plus en plus libres, des échanges plus polycentriques autour de la table, des boutades et des rires collectifs... Il a su en particulier, en tandem avec les chargés de mission du GIP Littoral Aquitain, articuler régime d'exploration, réalisme par rapport aux projets de la commune et respect des délais et des objectifs liés à l'AP Relocalisation. Ces objectifs et les usages associés à cette prospective font l'objet de la section suivante.

c) Des usages et des « publics » de la prospective

Au-delà de l'objectif affiché d'un groupe de travail pour alimenter les scénarios de prospective, le comité a aussi été pensé selon d'autres objectifs : i) comme un groupe « test » pour étudier les conditions de réception et d'appropriation de nouvelles idées et de propositions autour de la relocalisation, permettant d'affiner certaines d'entre elles, ii) comme un « laboratoire d'idées » pour les projets de la commune (la participation des élus a favorisé par moments certains rapprochements entre des visions du futur et des projets en cours ou à venir de la nouvelle équipe municipale), enfin iii) comme un relai d'informations et de messages entre les décideurs et gestionnaires locaux d'une part, l'Etat et la population d'autre part :

« [...] faire passer des messages auprès de l'Etat, être ville pilote, pour regarder Lacanau avec des jumelles et l'accompagner dans les années qui viennent, je crois que c'est notre rôle, puisque vous avez tous parfaitement compris pourquoi on sort de l'unique dossier érosion, protection du front de mer et relocalisation, c'est qu'on a bien compris que ce problème-là ne va pas rester sur ce périmètre de relocalisation, il va s'étendre à toute la ville, c'est ça qu'il faut faire remonter. Quand je relis les post-it, je crois que vous avez bien compris l'intérêt qu'il y avait à bosser sur ces scénarios fictifs, mais qu'il est possible que ces scénarios deviennent réalité. [...] Et vous serez aussi, vous comité de concertation, les relais des travaux qui sont faits, de sensibilisation. [...] Il faut savoir qu'il y a une majorité, une très grande majorité de notre population, vous leur parlez de relocalisation et des travaux du

GIP, ils ne sont pas au courant de ce qui se passe, et pourtant ce n'est pas faute d'avoir communiqué, d'avoir discuté avec les gens. ». (Maire de Lacanau, comité de concertation)³⁹⁴

L'extrait ci-dessous permet de montrer à la fois un élément de construction de la prospective, mais surtout les attentes et usages différenciés de la prospective en fonction des « publics cibles » de cet exercice :

*« **Bureau d'études** : [...] dans la méthodologie il y a la notion du « scénario révélateur », c'est-à-dire qui permet de révéler, finalement, pourquoi il faut [relocaliser]. Et bien ce n'est pas une raison si simple que ça... La question de la lutte active [protection] a un statut très ambivalent parce que ça permet de se donner du temps pour bouger, mais ça permettrait aussi de se dire « J'attends... ». Alors est-ce que dans le scénario révélateur, on fait un scénario où on dit « on a une lutte active qui endort un petit peu les consciences et qui amène à réfléchir en 2041 », ou alors est-ce qu'on fait un scénario où il n'y aurait pas de lutte active et la dégradation se passe d'une manière beaucoup plus visible d'un point de vue physique presque ? On a un petit débat entre le GIP et nous, là-dessus, je pense qu'il faut qu'on le mette en termes de question : qu'est-ce qui est le plus utile pour la décision ?*

***GIP** : Eh bien ça dépend de qui est la cible ? Je pense qu'on n'a pas la même cible.*

***Bureau d'études** : Donc il faut qu'on en discute.*

***GIP** : Nous, clairement, [la cible] elle est au niveau institutionnel, c'est de faire prendre conscience aux collectivités, aux services de l'Etat, que la relocalisation à droit constant, à moyen économique constant, « sans se bouger », ce n'est pas possible ! Nous c'est ça, et vous votre cible, c'est les acteurs locaux, et de ne pas s'enliser dans une lutte active ; et comme on a deux cibles différentes, on a ce débat.*

***Bureau d'études** : Ça va mieux en l'identifiant.*

***GIP** : Oui voilà, mais c'est récent comme identification. »*

(2^{ème} comité technique régional, septembre 2013)

Cet échange sur les « cibles » ou les « publics » des scénarios permet d'une part de souligner que les démarches de prospective participative peuvent, malgré leurs vertus potentielles en termes de subjectivation de l'expérience participative et d'apprentissage collectif, donner lieu à une « prise à témoin » des publics, comme cela a été soulignée pour la consultation sur l'eau au titre de la Directive Cadre sur l'Eau (Notte et Salles, 2011)³⁹⁵. Toutefois, la fin de l'extrait

³⁹⁴ L'un des participants, très investi sur le sujet dans le cadre de son métier de photographe, confirmait à ce titre jouer ce « rôle de messenger » en permanence.

³⁹⁵ Nous rejoignons aussi, de ce point de vue, N. Rio (2015) pour qui la prospective telle qu'elle est mobilisée le plus souvent correspond à un « énoncé d'institution » qui permet à l'institution qui la porte de gagner en

montre que ces usages plus stratégiques de l'expérimentation sociale se sont construits chemin faisant, à mesure que les problèmes et les solutions étaient stabilisés, que les incertitudes étaient identifiées pour concevoir les chemins et récits possibles pour la relocalisation.

D'autre part, la métaphore scientifique de l'expérimentation sociale/politique a joué sur ces usages de la prospective : le cadrage de l'*expérimentation* a aussi favorisé par moments la saisie du *dispositif* de concertation comme un *laboratoire* du social permettant de *tester* des informations et des propositions de mesure (des *ingrédients* ou *réactifs*) au sein du comité (du *substrat*) et d'observer les *réactions* sociales. Parmi ces ingrédients figurait par exemple la carte du « périmètre de vulnérabilité », délimitant le secteur potentiellement concerné par une opération de relocalisation. L'absence de réaction immédiate fût à ce titre jugée positive par les gestionnaires locaux. Concernant d'autres propositions, une personne indiquait *a posteriori* « [...] ce qui était d'autant plus positif c'est qu'il y a des propositions qui ont été faites, qui ne vont pas forcément dans le sens de la population parce que ça va leur coûter de l'argent, clairement, et qui ont l'air de passer » (respect de l'anonymat).

Nous serions tentés d'affirmer que l'articulation (et l'ambiguïté) maintenue entre un dispositif d'expérimentation sociale et un espace de concertation et d'exploration collective des futurs a pu tenir grâce à deux facteurs principaux : d'une part, les procédés discursifs et rhétoriques de « pilotage aux frontières » (*boundary-ordering devices*) présentés *supra*, ayant permis une « *apparente compréhension commune* » des enjeux de la concertation, et d'autre part le fait que, malgré toutes les avancées permises par cette exploration, le choix entre protection et relocalisation n'a jusqu'à présent pas été acté faute de certitudes aux plans réglementaires et financiers. Ces possibles encore ouverts conduisent alors les gestionnaires à avancer non pas selon un modèle séquentiel exploration-exploitation (March, 1991), mais selon une combinatoire des deux. Cette combinatoire se retrouve aujourd'hui dans la phase « transitoire » de la « stratégie locale de gestion du trait de côte » à Lacanau pour la période 2016-2018³⁹⁶. A partir de cette stratégie, la section ci-dessous rend compte de certains effets d'apprentissage au plan local à l'issue de l'AP Relocalisation, et de la portée des scénarios stabilisés, traduits et mobilisés au-delà du dispositif expérimental.

légitimité par rapport à ses actes, à ses discours, etc. La section 4 ci-dessous permet de voir dans quelle mesure le GIP a bénéficié de cette légitimité « augmentée » par la prospective et l'expérimentation, afin d'intéresser des parlementaires à déposer une proposition de loi.

³⁹⁶ « L'année 2018 est arrêtée comme prochaine étape de la définition de la stratégie locale [...] cette échéance ne doit pas être vue comme un ultimatum que la commune se fixe à elle-même pour faire ce choix [entre protection et relocalisation], puisque la décision ne pourra être prise sans la mise en place au niveau national d'outils nécessaires à la réalisation d'une relocalisation ou d'une lutte active. L'année 2018 correspond au calendrier fixé par le Comité national de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte pour obtenir des résultats et des réponses sur les propositions formulées pour rendre possible la relocalisation. ». (Stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lacanau ; Programme d'actions et de prévention de l'érosion, p. 4, <http://www.mairie-lacanau.fr/environnement/381-erosion-du-littoral.html>).

v. Effets et portée de l'expérimentation

a) A Lacanau, la plupart des participants³⁹⁷ ont exprimé une satisfaction générale à l'issue de la démarche, autant du point de vue de l'expérience qu'ils en ont retirée personnellement que de la dynamique collective à laquelle ils ont pris part. Un représentant associatif indique par exemple : « *j'étais réservé au départ sur la composition, en me disant voilà, encore une fois les associations vont être ultra minoritaires, et donc on aura un point de vue qui sera complètement écrasé par celui des commerçants, et bien pas du tout parce que finalement, beaucoup de gens qui étaient là s'interrogeaient véritablement sur le devenir de la station* ». La satisfaction qu'ont également retirée les élus locaux et les chargés de mission du GIP Littoral Aquitain, suite au « bon déroulement » de la concertation, se traduit désormais par le maintien du comité de concertation pour le suivi de la « stratégie locale de gestion de la bande côtière » de la commune de Lacanau. Si l'hypothèse d'un renforcement de capacités délibératives peut être posée, les effets d'apprentissage issus de cette expérience participative méritent cependant d'être interrogés. Cette stratégie locale est en effet présentée comme suit :

« Cette stratégie locale fait état de la continuité de l'engagement des élus locaux à prendre en considération le risque érosion et découle des nombreux échanges et débats depuis le premier forum de 2009, et de nombreux travaux préliminaires réalisés dans le cadre du Comité de concertation ayant abouti aux choix et à la validation du programme d'actions, qui fait aujourd'hui l'objet de subventions de la part de nos partenaires. »
(<http://www.mairie-lacanau.fr/environnement/381-erosion-du-littoral.html>)

D'un montant de plus de 2 millions d'euros (dont un million environ pour la reprise de l'ouvrage de protection reconstitué suite aux tempêtes de l'hiver 2013-2014)³⁹⁸, le programme d'actions de cette stratégie (composé de 65 actions et sous actions) couvre un large spectre : amélioration de la connaissance du risque, entretien des ouvrages de protection, surveillance de l'érosion avec prise en compte dans l'urbanisme, reprofilage et rechargement des plages en sable, alerte et gestion de crise... S'il est difficile de voir en quoi ce programme d'actions est redevable de la démarche participative conduite dans le cadre de l'AP Relocalisation, est évoquée l'idée d'un « *référendum local* » qui pourrait éventuellement être mené pour arbitrer un choix entre protection et relocalisation³⁹⁹.

³⁹⁷ A l'exception notable de deux participant-e-s : un habitant, défavorable à l'idée d'une relocalisation, et la représentante d'une association culturelle, qui se dit déçue de l'attitude manifestée à l'égard de cet habitant : « *C'était positif. J'ai eu l'occasion de m'exprimer. Mais vous voyez, par exemple, il y en a un qui s'exprimait beaucoup [...] il avait des questions à poser, il avait des choses à dire, une souffrance à exprimer et bien souvent on lui mettait le mouchoir sur le nez en lui disant « taisez-vous ». C'est dommage ! C'est dommage pour lui mais c'est dommage pour tout le monde parce que d'autres ont dû dire, bon, s'il n'arrive pas à le dire, je ne dirai pas non plus, donc ça c'est ennuyeux.* » (Entretien, représentante d'une association culturelle, 60-70 ans).

³⁹⁸ Répartition financière: FEDER 54% ; Région Nouvelle Aquitaine 15% ; FNADT 11% ; Ville de Lacanau 20%.

³⁹⁹ « *Quel arbitrage entre les directions à long terme de protection et de relocalisation peut faire la puissance publique (doctrine nationale, réglementation, pistes de financements, etc.) et la population locale (forum, référendum local) ?* » (Ibid., p.4).

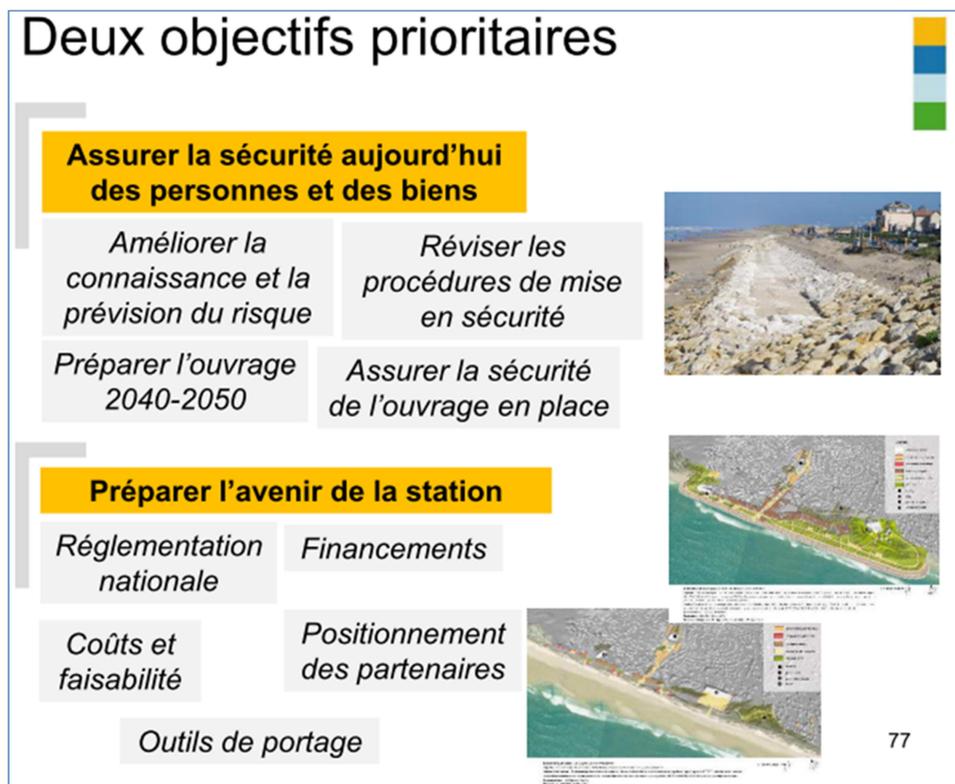


Figure 26 : Présentation des deux objectifs prioritaires de la stratégie locale de gestion de la bande côtière à Lacanau 2016-2018, lors d'un forum public en janvier 2017 (Source : Site internet de la mairie de Lacanau)

Mais le programme d'actions fait aussi état de la poursuite de ce comité de concertation pour le seul « suivi » de la stratégie, dans son volet « communication et culture du risque », et n'apparaît pas dans le volet « gouvernance et coordination ». Suite à l'expérience collective de réflexion et d'exploration, énoncée comme satisfaisante et enrichissante par les élus, tout se passe comme si la phase de mise en œuvre ne relève plus du comité de concertation, qui reste majoritairement tenu informé de l'état d'avancement des actions. Ce comité a été réuni une fois en juin 2016 depuis la validation de la stratégie locale, pour en présenter le programme d'actions et ses différents axes, mais n'a pas été réuni depuis. Si apprentissage social il y a eu, aux niveaux individuel et/ou collectif, il n'est pas sûr qu'il participe pour l'heure d'un renforcement de capacités locales délibératives.

Ces apprentissages sont donc dynamiques et fragiles par rapport à des routines solidement ancrées : le fait qu'un volume d'actions et de financement important soit dédié au suivi et à l'observation très fins du phénomène d'érosion marine dans la stratégie 2016-2018 (suivi par webcam, développement d'un système d'alerte et de prévision, modélisation, etc.), et qu'il

soit à nouveau énoncé que « *tout découle de la connaissance de l'aléa* »⁴⁰⁰, recoupe deux des principaux résultats du chapitre 6 de la thèse : le processus croissant de « mise en risque » de l'érosion marine d'une part, avec toutes les limites qu'un tel processus peut entraîner dans l'articulation entre démocratie locale, modes de régulation des problèmes et justice procédurale, et d'autre part la rationalité experte et gestionnaire qui préside à l'élaboration et à la mise en œuvre des *stratégies d'action publique*.

b) A l'échelle régionale, le travail conduit sur plus de deux ans a bénéficié de l'engagement de divers acteurs et partenaires, le GIP ayant été à la fois l'orchestrateur de la démarche et l'assembleur des résultats issus des sites d'études. Beaucoup d'acteurs expriment désormais l'idée (souvent énoncée publiquement par le président du GIP Littoral Aquitain) que, « *en Aquitaine, la relocalisation n'est plus un sujet tabou* », et qu'il peut être discuté dans différents espaces publics⁴⁰¹. En ce sens, l'AP Relocalisation a permis de « rendre discutable » (Barthe, 2002) cette option d'adaptation, *via* des ressources de légitimation à la fois épistémique (par l'expertise procédurale) et politique (par les discours politiques de coordination, de communication et de « pilotage aux frontières »)⁴⁰².

Au final, le GIP a produit et transmis au Ministère de l'Ecologie, et aux présidentes du comité de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, un document de « *contribution technique* » de plus de 70 propositions. Celles-ci se situent à mi-chemin entre des considérations juridiques, politiques et financières ; elles peuvent être présentées selon la catégorisation suivante :

- Des **propositions/demandes de clarification** d'un certain nombre de règles juridiques et de responsabilités en termes de compétences et d'obligations financières : « *qui fait quoi ?* », « *qui paie quoi ?* » ;

⁴⁰⁰ « *La question essentielle, elle est là et c'est pour ça que la toute première action c'est la connaissance de l'aléa, parce que toutes les actions découlent de la connaissance de l'aléa : le dimensionnement de l'ouvrage, le périmètre de la relocalisation s'il y a relocalisation, l'application juridique-réglementaire sur les documents d'urbanisme, tout découle de cette connaissance de l'aléa. On sait qu'elle est imparfaite, on fait avec les données qu'on a aujourd'hui.* » (Chargé de mission, mairie de Lacanau, comité de concertation de la stratégie locale de gestion de la bande côtière, juin 2016).

⁴⁰¹ « [...] *l'idée qu'on puisse mettre sur la table la déconstruction d'un immeuble, enfin d'un ensemble d'immeubles comme le front de mer c'est... il y a quelques années de ça quelqu'un l'aurait simplement évoqué, tout le monde lui aurait ri au nez. Aujourd'hui, on voit bien que c'est compliqué mais quand même, ça fait partie des choses qu'on peut mettre en discussion. Mais ça c'est énorme déjà.* » (Entretien, président d'une association locale de protection de l'environnement, 60-70 ans).

⁴⁰² Un exemple permet d'illustrer la propagation et l'appropriation de l'énoncé relocalisation : « *Sur ce type de cas [projet de mur par le Trump International Golf Links pour lutter contre l'érosion de terrains de golf dans la baie de Doughmore en Irlande], Surfrider défend l'alternative de la relocalisation, permettant ainsi de protéger l'environnement et les usagers du littoral, tout en anticipant les effets du changement climatique.* » (Surfrider Foundation Europe, <http://www.surfrider.eu/gardiens-de-la-cote-le-point-sur-nos-combats-de-protection-du-littoral/>).

- Des **propositions/prescriptions** à destination de l'Etat afin de faciliter une gestion coordonnée et intégrée des risques littoraux sur les territoires : partager la production de données et de diagnostic (sur les risques, les aléas...), modalités d'organisation interservices pour faciliter l'articulation entre érosion et submersion, etc.
- Des **propositions/recommandations** pour faire de la stratégie locale (des *stratégies d'action publique*) le « nouveau pivot de la gestion des risques côtiers » ;
- Des **propositions/innovations** d'ordre essentiellement juridique⁴⁰³ : introduction de la notion de « *transfert d'urbanisation à capacité d'accueil constante* » dans le Code de l'urbanisme pour permettre la réimplantation en respectant les principes de la loi Littoral ; « *créer un droit de délaissement de la pleine propriété avec une décote annuelle de la valeur des biens* » et « *rendre possible l'expropriation de la nue-propriété* » (ces propositions ayant été reprises dans la proposition de loi analysée ci-dessous, nous détaillons quelques-unes de ces mesures *infra*).

Parmi ces contributions, certaines concernent des aspects renforcés par l'exercice de l'appel à projets, à l'image des demandes d'éligibilité au fonds Barnier pour l'érosion en côte sableuse. Les propositions/innovations aux plans juridiques et économiques reposent sur un travail d'assemblage entre des travaux de recherche menés parallèlement à l'AP Relocalisation (par exemple sur l'instauration de zonages graduels en fonction de l'aléa permettant d'échelonner dans le temps les opérations de relocalisation, voir André *et al.* (2015) et Lambert (2015)) et des actions de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation-submersion (comme l'identification et la publicisation des secteurs à risque important d'érosion, *cf.* chapitre 6).

De ce point de vue, le GIP Littoral Aquitain a certes agi selon un style percutant en se positionnant par moments contre l'Etat, mais il a aussi cherché, entre jeux d'acteurs, jeux d'arguments et jeux de pouvoir, à œuvrer à la résolution de situations problématiques, « tout contre » l'Etat... Afin de pousser le Ministère à prendre en compte ces contributions et ces propositions (à évaluer leur pertinence, leur effectivité, leur légitimité ou leur caractère plus ou moins juste⁴⁰⁴), le GIP a opéré un travail politique pour accompagner les parlementaires présidant le comité de suivi de la Stratégie nationale de gestion du trait de côte à déposer une proposition de loi, lui permettant ainsi d'accroître sa « *puissance d'expression* » (Chateauraynaud, 2011) au niveau national.

⁴⁰³ Pour une « synthèse des propositions innovantes », se reporter au document : http://www.littoral-aquitain.fr/sites/default/files/upload/espace-membres/1.5_resume_non_technique_des_propositions_vf.pdf.

⁴⁰⁴ Pour un exemple de mesure dont la pertinence est questionnée, donné à titre indicatif et en respectant l'anonymat : « *On n'a pas contesté l'intérêt qu'il y aurait à réfléchir sur cette notion de transfert de l'urbanisation à condition de la cadrer complètement... ça ne nous empêche pas de penser que sur Labenne, est-ce qu'il est vital d'avoir toujours deux restaurants sur le parking ? Est-ce qu'on ne peut pas y renoncer ? Les réinstaller ailleurs en ville à un endroit bien desservi ? Ça ne nous paraît quand même pas l'affaire du siècle...* ». Nous reviendrons dans la conclusion et la discussion finale sur cet aspect, qui rejoint les travaux sur les conceptions et définitions de l'intérêt général dans l'action publique contemporaine.

4. Expérimenter, innover... et après ? De l'expérimentation à la loi

Alors que le Ministère avait lancé l'AP Relocalisation et qu'il disposait des nombreuses contributions issues des sites de l'appel à projets, ce sont paradoxalement des initiatives locales et parlementaires qui se sont saisis des enjeux traités dans le dispositif de l'AP Relocalisation pour chercher à dépasser le stade ponctuel de l'expérimentation et tenter de lever les obstacles identifiés sur les études de cas. Ces initiatives se sont traduites par le dépôt d'une proposition de loi « portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique » en juillet 2016. C'est ce processus de *mise en politique* qui fait l'objet de cette dernière section, par l'analyse des débats parlementaires ayant lieu jusqu'en mars 2017⁴⁰⁵. Nous revenons dans un premier temps sur la phase de construction et de maturation de cette proposition de loi, dans le cadre des travaux du comité de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, dont un des mandats était de tirer des enseignements et des recommandations de l'AP Relocalisation. Nous mettons ensuite en exergue la dynamique de *sous-politisation* (par technicisation) visant à inscrire l'érosion marine et le recul du trait de côte dans le droit, afin de créer de nouveaux dispositifs juridiques et financiers pour les collectivités littorales. Enfin, les controverses issues des modifications apportées par le Sénat à cette proposition de loi conduisent à mettre en lumière le travail de compromis mené entre la Ministre du Logement et les députés ainsi que le processus de *surpolitisation* opéré pour tenter de faire aboutir la loi.

i. Créer un comité et ne pas décider

En janvier 2015, soit vers la fin de l'appel à projets et du premier programme d'actions 2012-2015 de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, un comité de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été mis en place⁴⁰⁶. Présidé par deux députées, Chantal Berthelot (députée de Guyane) et Pascale Got (députée de Gironde), ce comité s'est réuni à deux reprises en 2015. L'un de ses mandats consistait à tirer des enseignements de l'AP Relocalisation. Le rapport remis à l'automne 2015, intitulé « 40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte »⁴⁰⁷, mettait en avant la nécessité d'un pilotage national clarifié et de moyens financiers pour opérationnaliser les stratégies d'adaptation et de gestion du trait de côte. Parmi les recommandations prioritaires figuraient notamment « Préciser l'articulation entre érosion littorale et mouvement de terrain », « Expertiser les outils juridiques pour la gestion du trait de côte, en prenant en compte également les stratégies de relocalisation et

⁴⁰⁵ Après une première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, une seconde lecture a eu lieu à l'Assemblée nationale en janvier 2017. La seconde lecture au Sénat n'ayant pu avoir lieu avant la fin de la mandature parlementaire, le texte n'a pu être validé.

⁴⁰⁶ Comité composé de 25 organismes ou directions issus de 5 collèges : Etat, élus, employeurs, associations de protection de l'environnement, experts.

⁴⁰⁷ <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-25502-rapport-comite-suivi-trait-cote.pdf>.

autres démarches de recomposition territoriale ». Le travail, mené en Aquitaine en particulier, a été soigneusement formalisé afin d'administrer la preuve qu'une telle opération ne peut être concrétisée sans des changements qui dépassent les territoires⁴⁰⁸.

« *A l'issue de la réflexion, aucune stratégie ne s'impose [il y a « des bénéfiques, des incertitudes et des risques dans toutes les options »], mais les différentes actions possibles et leurs conditions de réalisation sont maintenant clairement identifiées. La commune de Lacanau se retrouve donc face à un choix cornélien dont les enjeux financiers et réglementaires la dépassent. Pour s'adapter à l'érosion marine et à son éventuelle accélération sous l'effet du changement climatique, la mobilisation devra être totale et franchir les limites canaulaises.* » (« *Quels enjeux d'adaptation à l'érosion marine à Lacanau ?* », Résumé non technique, GIP Littoral Aquitain, commune de Lacanau, 2015)⁴⁰⁹

La logique initiale de l'AP Relocalisation, consistant à fabriquer une politique (de relocalisation) basée sur les preuves de sa faisabilité (*evidence-based policy making*), a donc été renversée en une logique d'administration de la preuve de sa non faisabilité basée sur l'expérimentation politique (*policy-based evidence making*). Or, face à ces demandes de clarification et de mesures plus opérationnelles, un nouvel appel à projets « *pour favoriser la mise en place de projets ou stratégies locales en faveur de l'adaptation des territoires littoraux face aux changements climatiques* » fût annoncé par la Ministre de l'Ecologie dès février 2016. De même, un « appel à idées » intitulé « *Littoral 2070 : imaginer le littoral de demain* » et a été lancé en avril 2016⁴¹⁰.

Constatant que ces demandes ne seraient pas discutées plus avant en interne au Ministère de l'Ecologie, les députées P. Got et C. Berthelot ont initié, avec des contributeurs et porteurs de projets comme le GIP Littoral Aquitain, l'ébauche d'une proposition parlementaire de loi afin d'avancer sur quelques-uns de ces cadres d'action. La députée P. Got s'est tout particulièrement saisie du sujet, notamment du fait du contentieux en cours concernant l'indemnisation des propriétaires de l'immeuble du Signal à Soulac-sur-Mer, situé dans sa circonscription. Des échanges avec les chargés de mission et le président du GIP ont contribué à ce qu'elle s'approprie et porte ce projet malgré de premières réticences au sein du

⁴⁰⁸ Plusieurs agents de l'Etat ont caractérisé comme très « technocratique » cette formalisation. L'objectif était bien de faire toutes les démonstrations permettant par la suite d'activer des relais politiques, médiatiques...

⁴⁰⁹ Cet extrait illustre par ailleurs le fait que le GIP, qui a toujours mis en avant les incertitudes associées au changement climatique vis-à-vis de ses effets sur l'érosion marine afin de ne pas ouvrir de débat scientifique à ce sujet dans la concertation, a repris ce récit dans les documents de synthèse publics destinés en partie au processus de politisation.

⁴¹⁰ Parrainé par Isabelle Autissier (navigatrice, écrivaine, présidente de WWF-France, membre du Conseil Economique, Social et Environnemental), cet appel à idées titrait alors « *Le pouvoir d'agir* », appelant l'ensemble des « *citoyens de tous bords* » à se projeter et à imaginer le littoral en 2070 pour contribuer à une banque d'idées, d'images, de croquis et de scénarios dans une optique de « *réenchanter* » cet espace entre terre et mer et de « *changer de modèle* » face aux changements environnementaux et socioéconomiques affectant les littoraux (<http://www.littoral2070.fr/>).

Ministère de l'Ecologie⁴¹¹. Le GIP Littoral Aquitain, en tant qu'entrepreneur-frontière, a joué de ses multiples positionnements pour mobiliser le Parlement qui constitue « *un espace de conversion de demandes locales protéiformes en un problème national* » mais aussi « *une chambre d'écho* » aux actions gouvernementales afin d'entretenir ou de stabiliser des controverses (Barthe et Borraz, 2011). On pourrait dire ici que le Ministère de l'Ecologie s'est fait « débordé » ou, pour reprendre cette formulation, s'est retrouvé en position d'« arroseur arrosé » (Moquay, 2005) suite à l'AP Relocalisation.

Les ateliers de travail mis en place en 2015 dans le cadre du comité national de suivi de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) avaient alors un double objectif pour les parlementaires qui président ce comité : d'une part mesurer l'avancement de la SNGITC et dégager des priorités d'actions pour l'année suivante, d'autre part réaliser un « *passage au tamis* » des propositions issues de l'appel à projets sur la relocalisation, afin d'étudier « *ce qui, chronologiquement, paraît le plus important, le plus faisable à mettre en route [...] soit en termes réglementaires, soit en termes législatifs, ou alors des sujets sur lesquels il va falloir réussir à convaincre [...]* » (entretien, P. Got, députée de Gironde, rapporteur de loi). Les propositions émanant de l'appel à projets sur la relocalisation ont donc fait l'objet d'un travail d'expertise croisée entre les parlementaires et les services du ministère pour espérer aboutir à un vote dans les meilleurs délais. Cette étape s'est grandement appuyée sur l'expertise technique, juridique et administrative acquise par les membres du GIP Littoral Aquitain, ayant travaillé de concert (et de manière plutôt silencieuse) avec la députée P. Got. Nous illustrons ci-dessous la façon dont la technicisation et la sous-politisation⁴¹² du sujet a permis de mettre en politique des problèmes et des solutions liés à l'érosion des côtes sableuses. En effet, ici aussi, « *le travail de gestion du dossier n'est pas seulement une activité technique productrice d'information mais aussi et surtout, une activité normative et un processus de légitimation* » (Dufournet, 2014).

ii. L'érosion marine mise en droit : techniciser pour mettre en politique

En juillet 2016, le groupe socialiste de l'Assemblée Nationale, emmené par Pascale Got et Chantal Berthelot, déposait donc une proposition parlementaire de loi « *portant adaptation*

⁴¹¹ « *Et le ministère a fait des bonds comme ça, en disant, aïe, aïe, aïe, une proposition de loi !* » (Entretien, P. Got). Le portage du dossier dans l'hémicycle par Emmanuelle Cosse, Ministre du Logement et de l'Habitat Durable (ancienne secrétaire nationale d'Europe Ecologie Les Verts puis membre du Parti Ecologiste), fût en revanche salué comme constructif par beaucoup de parlementaires.

⁴¹² Celle-ci ne doit pas être confondue avec une dépolitisation : « *La sous-politisation est une réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques procédurales. La dimension substantielle des enjeux est minimisée au profit d'une recherche d'efficacité argumentative et stratégique. [...] Les conflits de normes et de valeurs ne sont pas niés, mais mis de côté temporairement pour des débats d'une autre nature, au moins en surface.* » (Lascoumes, 2009).

des territoires littoraux au changement climatique » (Assemblée nationale, 2016)⁴¹³. L'exposé des motifs ayant conduit à cette proposition de loi indiquait :

« [...] les territoires ont désormais besoin d'une impulsion plus forte des pouvoirs publics et de nouveaux outils d'intervention capables de prendre en compte la temporalité très spécifique du risque lié à l'érosion et à l'élévation du niveau de la mer. [...] Il est nécessaire également que les territoires se réinventent en fonction du recul du trait de côte, par exemple en relocalisant des activités et en mettant en œuvre des politiques de renouvellement urbain littoral. » (Exposé des motifs).

Le principal enjeu de cette proposition de loi était que l'érosion marine puisse trouver, au-delà des actions gouvernementales dédiées (comme la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte), des « véhicules législatifs » et de nouveaux mécanismes juridiques et financiers permettant aux collectivités d'intervenir dans un cadre réglementaire sécurisé, au même titre que pour la submersion marine. Au-delà des dispositions techniques, le texte permet donc d'abord et avant tout de reconnaître au plan législatif le risque de « recul du trait de côte ». Si le « *risque de recul du trait de côte* » n'est plus défini dans la proposition de loi actuelle⁴¹⁴, le « *recul du trait de côte* » est quant à lui défini de la manière suivante : « [...] le *recul du trait de côte* consiste en un déplacement, vers l'intérieur des terres, de la limite du domaine maritime en raison soit d'une érosion côtière par perte de matériaux rocheux ou sédimentaires, soit de l'élévation permanente du niveau de la mer. [...] » (Article 2).

Plus qu'une définition nouvelle (déjà présente dans le guide méthodologique de réalisation des plans de prévention des risques littoraux de 2014), c'est bien l'intégration du « recul du trait de côte » et du risque afférent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme qui est recherchée. Ainsi codifiées, ces dispositions permettraient aux collectivités qui le souhaitent d'agir préventivement face au recul du trait de côte dans le cadre de stratégies locales de gestion du trait de côte (telles celles en cours en Aquitaine)⁴¹⁵, tout en minimisant

⁴¹³ En amont de cette proposition, la députée P. Got avait fait passer un amendement dans le projet de loi biodiversité, afin que soient reconnues les stratégies régionales de gestion de la bande côtière (telle que celle en place en Aquitaine depuis 2012) dans les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Remanié à travers les différentes lectures, l'article dispose dorénavant que le SRADDET « *peut fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte. [...]* ». Cet amendement relevait surtout de la technique du « pied dans la porte » pour pouvoir s'appuyer sur cette « base législative » lors de la proposition de la loi.

⁴¹⁴ « *Au cours de ses travaux, il est apparu à votre rapporteure qu'il n'était pas nécessaire de définir dans la loi le risque de recul de trait de côte puisque celui-ci sera déterminé, par les préfets, dans les plans de prévention des risques naturels.* » (Assemblée nationale, rapport de Mme Pascale GOT fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 23 novembre 2016).

⁴¹⁵ L'objectif est également de rechercher une convergence entre ces stratégies et celles existantes en matière de risques inondation-submersion : « *À cette échelle [de compétence GEMAPI], les stratégies de gestion du trait de côte et stratégies de gestion des risques d'inondations devront s'articuler et faire l'objet d'un document unique afin d'assurer une gestion conjointe et cohérente des risques liés à l'érosion côtière, à la submersion marine et à l'élévation du niveau de la mer.* » (Exposé des motifs de la proposition de loi).

les risques politiques et les contentieux juridiques auxquels elles pourraient être exposées. Deux dimensions sont soulignées ci-dessous.

D'une part, c'est la distinction entre érosion en côte sableuse et mouvements de terrain en côte rocheuse qui, par ce texte englobant ces deux phénomènes dans la même expression de « recul du trait de côte », se trouverait dépassée sur certains aspects : l'éligibilité au Fonds Barnier ayant été ouverte, dans la dernière version du texte, à certaines opérations en côte sableuse⁴¹⁶. Ce compromis a pu être trouvé sur la base des résultats d'une étude commanditée par le Ministère au BRGM, sous la pression du GIP et de bien d'autres collectivités, l'expertise ayant conduit à ne pas établir de différence fondamentale entre les deux phénomènes (érosion et mouvement de terrain)⁴¹⁷. Mais cet aspect constitue l'un des points les plus sensibles aujourd'hui, compte tenu des limites du Fonds Barnier à s'ouvrir à d'autres types de risque que ceux actuellement éligibles. La création d'un nouveau « fonds d'adaptation au recul du trait de côte » a également été discutée puis rejetée faute d'éléments suffisamment clairs au moment de la navette parlementaire entre Assemblée nationale et Sénat.

D'autre part, figure parmi ces dispositions la création de « zones d'autorisation d'activité résiliente et temporaire » (ZAART) ou encore d'un « bail réel immobilier littoral » (BRILi) qui « *rend lisible le fait que l'occupation est temporaire et liée à la survenue d'un recul du trait de côte* ». Cela permet d'ouvrir un droit de délaissement pour les propriétaires privés qui souhaiteraient vendre leur bien (situé dans les ZAART) à la collectivité (tout en contractant un bail) à un prix qui ne soit pas trop dévalué par rapport à la survenance du risque. La puissance publique pourrait ainsi acquérir la nue-propriété et démolir le bien dès lors que la temporalité du danger est trop proche. Par ces dispositions, les autorités publiques se donnent des capacités et des « prises » dans deux domaines. Elles permettent d'agir sur la propriété privée : l'Etat ou la collectivité se dote d'un instrument, différent de l'expropriation, qui lui permet de se porter acquéreur de biens menacés en laissant le bien à la jouissance des usagers. L'action publique se projette dans le futur en se donnant une capacité d'action dans un délai de long terme et en tenant compte de la temporalité de l'aléa (vraisemblablement donnée par l'expertise scientifique et/ou administrative). Si elle était confirmée, l'opérationnalisation de ces « prises » sur la propriété privée et sur le futur resterait à analyser pour observer les processus « d'emprise » (Chateauraynaud, 2015) éventuellement associés.

⁴¹⁶ Par exemple : « *Sur les territoires soumis au recul du trait de côte, [le fonds Barnier] finance les acquisitions de biens effectuées dans le cadre d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 567-2, dès lors que ces biens étaient soumis à un risque inférieur à dix ans au jour de l'ouverture de cette opération.* » (Article 13).

⁴¹⁷ Il s'agit donc ici d'un autre exemple de « science réglementaire » à laquelle le BRGM peut participer, de façon plus ou moins volontaire.

iii. *L'adaptation au recul du trait de côte : des ajustements nécessaires de la loi Littoral ?*

Bien que cette proposition de loi ait été saluée et soutenue par différentes organisations, son premier passage au Sénat a fait naître une controverse et des mouvements sociaux, suite à des « coups politiques » de certains sénateurs Les Républicains ayant profité de l'occasion pour tenter d'introduire des nouvelles dérogations aux dispositions de la loi Littoral⁴¹⁸. Ces tentatives ne sont pas nouvelles et, depuis le vote de la Littoral en 1986, elles sont régulièrement ramenées dans le débat parlementaire à la faveur de textes proches par leur objet ou sur auto-saisine de parlementaires. La dernière controverse à ce sujet était née d'un rapport intitulé « *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines* » (Herviaux et Bizet, 2014)⁴¹⁹, ayant donné lieu à une proposition de loi, restée sans suite, visant à décentraliser l'application de la loi Littoral (Couderc *et al.*, 2014). Dans le cas présent, plusieurs demandes ont constitué autant de points d'achoppement au sein du Sénat et entre le Sénat et l'Assemblée : sur l'implantation d'activités économiques en discontinuité de l'urbanisation (maintenue par exemple en ce qui concerne les activités agricoles, forestières et marines) ; sur la construction de logements temporaires pour saisonniers agricoles (ex. de cavalier législatif dont la proposition a été retirée) ; sur les possibilités de construction en discontinuité de l'urbanisation...

Le texte modifié suite à la première lecture au Sénat a suscité de nombreuses réactions associatives, politiques et médiatiques. France Nature Environnement a par exemple dénoncé un « détricotage » de la loi littoral⁴²⁰ ; une pétition en ligne réunissait plus de 275 000 signatures en août 2017⁴²¹ ; une motion a été déposée par la fédération des parcs naturels régionaux... Les contestations avaient toutes pour objectif de rappeler l'importance de la loi Littoral dans la préservation des milieux littoraux depuis trente ans. Beaucoup de réactions citoyennes se sont également données à voir en faveur du maintien ou du renforcement de la

⁴¹⁸ Ainsi que des « cavaliers législatifs », c'est-à-dire des dispositions sans grand rapport avec l'objet de la proposition de loi. Mais le gouvernement aussi peut utiliser cette pratique : « Mme Emmanuelle Cosse, ministre. - Cet amendement, qui ne manquera pas de vous intéresser, rend les comités des pêches et de la conchyliculture éligibles aux aides du département. M. Michel Vaspard, rapporteur. - C'est un cavalier... mais avis favorable ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite et au centre*). L'amendement n°39 est adopté et devient article additionnel. » (Extrait du compte-rendu de la séance publique du Sénat le 11 janvier 2017).

⁴¹⁹ « *Le cœur du problème réside dans la territorialisation inachevée, voire à peine ébauchée, de la loi Littoral. Cette situation trahit un manque de confiance patent à l'encontre des élus locaux, par une administration qui n'a jamais véritablement accepté la décentralisation des compétences d'urbanisme.* » (Herviaux et Bizet, 2014).

⁴²⁰ « *Aujourd'hui, la loi Littoral est le seul outil qui permette de résister à la fois aux assauts de l'érosion et des submersions marines et à ceux de l'urbanisation. Face à la pression foncière et aux tentatives de détricotage de la loi Littoral, la France doit se doter d'une stratégie nationale de gestion intégrée du littoral et du trait de côte qui doit être force de propositions ambitieuses, innovantes et opérationnelles sur le long terme.* » (Présentation du colloque FNE « *Littoral de demain: comment concilier enjeux environnementaux et économie ?* », Nantes, 9 février 2017).

⁴²¹ La pétition "NE TOUCHEZ PAS A LA LOI LITTORAL !", lancée par un élu du Lavandou, avait par la suite appelé à interpellier les candidats à la présidentielle puis aux législatives du printemps 2017. Parmi les premières personnalités à avoir signé ce texte figure l'actuel ministre de l'Ecologie, Nicolas Hulot.

loi Littoral. Il s'agissait alors, pour les rapporteurs de la proposition de la loi et pour le gouvernement, de trouver des voies de passage et de compromis dans un laps de temps court (20 jours) avant sa deuxième lecture à l'Assemblée nationale. En préambule à cette séance, le ministre du logement E. Cosse faisait état de propositions de compromis :

« [...] je veux vous proposer deux amendements de compromis élaborés avec le Réseau littoral à partir de cas précis soumis par des élus. Ils permettent des avancées sur deux points : le comblement des dents creuses d'une part, la relocalisation des activités et des biens face au recul du trait de côte de l'autre. Leur but est d'assurer aux élus locaux la sécurité juridique dont ils ont besoin pour élaborer leurs plans locaux d'urbanisme et mener à bien leurs projets. Mais je vous le dis également, le Gouvernement n'ira pas plus loin dans le cadre de cette proposition de loi. Car je ne peux pas accepter de voir la loi Littoral, si importante pour la protection, la valorisation et la gestion de nos espaces côtiers, remise en cause comme elle l'a été au Sénat. [...] En ces temps où les questions climatiques reviennent au centre des débats, la préservation de ce patrimoine est indispensable. Dans ce contexte, nul ne peut ignorer la nécessité d'anticiper les conséquences du réchauffement climatique sur l'évolution de nos côtes. » (Emmanuelle COSSE, Ministre du Logement et de l'Habitat Durable, 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale, 31 janvier 2017)

Une analyse plus détaillée des débats dans cette dynamique de compromis reste à mener. Mais, comme l'a montré P. Lascoumes (2009), elle donne toutefois à voir des successions et combinaisons de registres argumentatifs, entre sous et surpolitisation de l'enjeu⁴²². La députée P. Got, rapporteuse de la proposition de loi, réaffirmait par exemple les objectifs visés dans ce texte, selon un argumentaire adressé autant aux membres de l'hémicycle qu'à l'espace public plus large qui avait donné lieu à contestation :

« Chers collègues, je vous demande d'arrêter le kidnapping de cette proposition de loi sur le recul du trait de côte ! Je m'adresse à tous ceux qui se sont égarés, à tous ceux qui voudraient prendre, ce soir, le chemin de la déraison emprunté par certains sénateurs pour détricoter la loi Littoral : vous vous trompez de texte ! Ce texte parle du changement climatique, de la progression de l'érosion, du recul du trait de côte, de la nécessité de protéger nos écosystèmes, d'aider à la gestion des zones soumises à l'érosion côtière, de développer des stratégies de relocalisation. En polluant cette proposition de loi par des amendements hors sujet, vous mépriseriez les objectifs de ce texte ; vous mépriseriez le travail que nous avons réalisé avec Chantal Berthelot comme de celui accompli par les membres du Comité stratégique national du suivi de l'évolution du trait de côte, auxquels j'associe les élus de terrain, les associations environnementales et les scientifiques ; vous

⁴²² « La surpolitisation étend le champ des échanges au-delà de l'enjeu spécifique, elle globalise les arguments utilisés et situe la légitimité de la décision parlementaire à un plan supérieur. Pour cela, elle effectue une montée en généralité sous trois formes principales : la proclamation idéologique et l'affichage de normes et de valeurs spécifiques ; l'affrontement institutionnel ; la différenciation partisane et le marquage de position. » (Lascoumes, 2009).

mépriseriez l'impatience des élus de disposer des outils adéquats pour mettre en place leur stratégie locale de repli ; vous mépriseriez enfin, et tout simplement, les conséquences qu'une telle attitude pourrait entraîner pour les biens et les personnes. » (Pascale GOT, députée de Gironde, rapporteur de la proposition de loi, 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale)

Au final, un « *travail d'ajustement sur un compromis fragile* » (E. Cosse) a été mené pour stabiliser la controverse, avec l'espoir que la proposition de loi puisse repasser en deuxième lecture au Sénat. Ce ne fût pas le cas avant la fin de la mandature parlementaire. Le 6 mars 2017, la députée P. Got adressait un courrier à l'ensemble des maires de France afin d'explicitier la dernière version du texte, les incitant à porter ce texte auprès des sénateurs en vue de la prochaine législature. Suite au changement de gouvernement et le remaniement profond de la composition de l'Assemblée nationale⁴²³, le président du GIP Littoral Aquitain appelait durant l'été 2017 à réinscrire cette proposition de loi sur l'agenda parlementaire⁴²⁴. Il se pourrait que celle-ci revienne sur l'établi mais dans un tout autre esprit, puisqu'un député Les Républicains ayant déjà tenté à plusieurs reprises d'assouplir la loi Littoral travaillait en septembre 2017 à une proposition de loi « *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique et densification de l'urbanisation dans les espaces littoraux* »⁴²⁵...

CONCLUSION DU CHAPITRE 8

L'Appel à Projets Relocalisation initié en 2012 par le Ministère de l'Ecologie et visant à « expérimenter » la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux a été analysé selon trois principales dimensions : son économie générale, son opérationnalisation dans deux contextes contrastés (Aquitaine et Martinique) de vulnérabilités socio-environnementales, ainsi que ses effets et sa portée à différentes échelles d'action publique et de gouvernement. Si cette option de la relocalisation est apparue en France dans quelques

⁴²³ En particulier, les députées P. Got et C. Berthelot qui président le comité national de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, et qui ont travaillé à cette proposition de loi, n'ont pas été réélues lors des dernières élections législatives en juin 2017.

⁴²⁴ « [...] la proposition de Loi « portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique », adoptée en 2ème lecture à l'assemblée nationale en janvier 2017, n'a pas été réinscrite à l'ordre du jour du Sénat. Ce texte offre pourtant l'opportunité de trouver des solutions durables et soutenables, avant que les travaux de défense contre la mer ou la relocalisation ne coûtent trop cher à la puissance publique. La définition de plan de financement pour les stratégies locales et l'inscription de cette proposition à l'agenda parlementaire sont prioritaires. C'est pourquoi, dans les prochains jours je solliciterai le Ministre de la transition écologique et solidaire, et les parlementaires sur ces points. Faut-il encore attendre les dégâts d'une nouvelle tempête destructrice ou que la mer monte pour agir ? », R. Lagrave, Président du GIP Littoral Aquitain, Vice-président de la Région Nouvelle-Aquitaine, 7 juillet 2017, <http://www.littoral-aquitain.fr/actualites/5-800-logements-menac%C3%A9s-dici-%C3%A0-2050-par-l-%C3%A9rosion-c%C3%B4ti%C3%A8re-sur-le-littoral-aquitain>.

⁴²⁵ On retrouve ici l'idée que le Parlement est « un espace poreux, faiblement structuré [qui] entretient plus qu'il ne clôt les controverses. Il fonctionne comme une caisse de résonance ou une chambre d'écho, beaucoup moins comme un lieu de résolution des conflits. » (Barthe et Borraz, 2011).

documents administratifs ou parlementaires dès le début des années 1990, le Grenelle de la Mer a constitué une séquence importante dans la trajectoire et la mise à l'agenda gouvernemental. L'appel à projets lancé en 2012 incitait les porteurs de projet à tester et à évaluer la faisabilité d'opérations de relocalisation « *à droit constant* », afin d'identifier les freins, les obstacles mais aussi les leviers d'action et les innovations possibles pour mener une « *recomposition spatiale* » des territoires littoraux. Le « cadrage expérimental », couplé à un instrument d'action publique incitatif (l'appel à projets) et observé dans des domaines d'action publique toujours plus nombreux, conduit à affirmer que l'expérimentation constitue désormais une forme singulière de mise à l'agenda institutionnel à différentes échelles territoriales (section 1)⁴²⁶. Le principal « modèle » de mise à l'agenda correspondant relève ici de l'anticipation (Garraud, 1990) dans l'objectif de réduire les vulnérabilités socio-environnementales face à l'élévation du niveau de la mer.

La mobilisation de cet instrument singulier combine gouvernance par expérimentation et gouvernement des territoires selon le *modèle de la circulation croisée* : l'Etat accompagne, *via* un équipement assez sommaire (plateforme de partage, séminaires nationaux, cahier des enseignements (non réalisé à ce jour)), le partage et la circulation des savoirs et des pratiques issus des expériences locales. Cette instrumentation est toutefois sensible aux voies et aux processus de circulation à la fois verticales (entre Etat et collectivités) et horizontales (au sein des territoires), et donc aux dynamiques intermédiaires de l'action publique. La comparaison de ces processus de circulation entre les cas martiniquais et aquitain montre que l'expérimentation comme mode d'action dépend pour beaucoup d'acteurs situés aux frontières de l'administration, des élus locaux, des experts, des associations et des acteurs privés. En Martinique (section 2), l'appel à projets n'a pas été relayé par l'administration locale et la relocalisation comme option politique a jusqu'à présent suivi des voies de passage relativement séparées les unes des autres (*via* un réseau d'élus, un chercheur-expert...). Son inscription dans l'ancien Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique (2014), ou encore sa mise en discussion lors d'un atelier de terrain (entre chercheurs, experts, élus, gestionnaires et associations) en 2015, montrent que des relais peuvent être peu opérants dans un contexte de faible institutionnalisation de l'action collective dédiée aux risques littoraux.

Le GIP Littoral Aquitain a joué ce rôle d'entrepreneur et de médiateur dans la démarche observée en Aquitaine (section 3). Ses positionnements stratégiques ont suscité des tensions avec les services de l'Etat, du fait de demandes répétées pour clarifier et statuer sur l'indemnisation des expropriations en côte sableuse, de propositions aux frontières du droit (ex. du transfert d'urbanisation sur la commune de Labenne) ou d'initiatives qui viennent perturber le cahier des charges de l'appel à expérimenter (ex. du scénario de protection à

⁴²⁶ Dans la proposition de loi de 2011 portant gestion effective du risque de submersion marine, figurait par exemple ce qui est devenue la compétence GEMAPI quelques années après : « *Une expérimentation peut être engagée pour une durée maximale de six ans pendant laquelle la collectivité ou le groupement de collectivités est compétent pour entretenir et gérer les ouvrages de défense contre la mer dont la propriété ne lui est pas transférée.* ».

Lacanau). Deux types de travail politique opérés par le GIP Littoral Aquitain ont été particulièrement mis en avant : d'une part, un travail discursif autour d'une grammaire du développement territorial (composée d'un discours de coordination, d'un discours de communication et d'un « discours aux frontières ») ; d'autre part, un travail itératif entre négociation et adaptation stratégique (Catlla, 2005) face aux réactions des partenaires, afin d'avancer de nouvelles propositions tout en trouvant des voies de compromis pour tenir les délais et les objectifs de l'appel à projets. Ces deux dimensions du travail politique ont été observées aussi bien au niveau régional qu'au niveau local, en particulier à Lacanau où un comité de concertation a été « embarqué » pour alimenter une démarche de prospective territoriale. L'engagement des élus locaux, l'animation singulière de la démarche et la grammaire mobilisée ont permis d'asseoir un niveau minimal de confiance et d'engager la plupart des membres du comité de concertation dans un régime d'exploration des futurs, en imaginant l'identité de la station balnéaire en 2100, les modes de vie en 2050, l'aménagement et les mobilités sur la commune, ceci en fonction de l'évolution du trait de côte, etc. De telles expériences créent ainsi des opportunités pour (re)connecter les enjeux climatiques globaux à des préoccupations et dynamiques locales (Cloutier *et al.*, 2015).

Le récit produit par l'exploration des problèmes et des solutions de relocalisation peut ensuite constituer une ressource de légitimation de l'expérimentation sociale, renforçant mutuellement la légitimité de l'expert et du politique⁴²⁷ autour d'un « énoncé d'institution » (Rio, 2015). Suite à l'AP Relocalisation, un travail de négociation a été mené par le GIP Littoral Aquitain auprès des parlementaires pour déborder le dispositif expérimental : cette politisation a conduit au dépôt d'une proposition de loi « portant adaptation au changement climatique des territoires littoraux » à l'Assemblée nationale en juillet 2016 (section 4). L'analyse des débats parlementaires et des controverses nées de cette proposition de loi a permis d'observer les processus de (sur et sous) politisation opérés pour la mise en politique de la relocalisation en tant qu'option d'adaptation face au changement climatique. Les dispositions visant à rendre opérationnelle la relocalisation des biens et des activités, émanant du travail d'assemblage et d'ajustement des enseignements de l'AP Relocalisation, montrent que la puissance publique pourrait se doter de nouvelles prises pour agir par anticipation sur la propriété privée menacée par le recul du trait de côte.

L'expérimentation a donc fonctionné comme un dispositif performatif à différents niveaux. L'Etat, désormais limité dans ses moyens financiers pour la protection, est cependant toujours fortement attendu dans son rôle régalien de garant et de réparateur face aux risques climatiques. Dans le même temps, le tropisme décentralisateur et participatif a déplacé la légitimité de la production normative vers le local et vers les destinataires exposés aux risques (collectivités et citoyens-résidents-riverains). Permettant de tenir cette « bonne distance »

⁴²⁷ « Si elle vient éclairer l'action publique par la mobilisation de ses savoirs et savoir-faire, l'expertise est [...] renforcée par l'action publique dans la mesure où les expérimentations sociales participent, notamment, à la constitution d'une réputation des experts qu'elles mobilisent. » (Simha, 2015, p.394).

entre une position protectrice attendue et une posture technocratique critiquée, l'appel à projets relocalisation présente ainsi plusieurs vertus.

i) En tant qu'instrument de gouvernement à distance, il permet à l'Etat de contrôler et de guider l'émergence d'initiatives locales, de fluidifier les relations avec les territoires par l'interface entre ses administrations locales et des organisations frontières dédiées, tout en usant d'une rhétorique de l'inclusion, de la participation et de la responsabilisation des citoyens et des acteurs locaux. ii) Pour les organisations frontières dédiées à la gouvernance des risques côtiers, cet appel à projets a constitué une aubaine taillée sur mesure, leur permettant d'affirmer leur position d'interface entre les différentes partie-prenante locales, de jouer à la fois le rôle de contestataire innovant transgressant les cadres institutionnels établis et de caisse de résonance de la demande sociale locale qu'elles sont supposées incarner. iii) Pour les élus locaux engagés dans l'appel à projets, ce dernier est conçu comme une opportunité de publiciser les spécificités de telle ou telle configuration et de se placer en bonne position dans la file d'attente des territoires pionniers qui pourront compter sur les premiers financements nationaux alloués. iv) A Lacanau, la plupart des participants l'ont vécu comme une expérience positive et enrichissante, conduisant aujourd'hui au maintien du comité de concertation pour le suivi de la stratégie locale de gestion de la bande côtière à Lacanau. Ces acteurs locaux ont aussi été embarqués dans une expérimentation sociale : des propositions de mesures de relocalisation ont pu être testées auprès des participants afin d'écouter et de comprendre leurs réactions. v) Un autre atout de l'appel à projets est son caractère processuel et mouvant : les expérimentations labiles sont en mesure de redéfinir l'objectif à atteindre à mesure que se réduisent les incertitudes de l'expertise et que s'affirment les visions du futur et les choix collectifs afférents. Autrement dit, la forme souple et flexible de l'appel à projets semble *a priori* présenter un ensemble de garanties pour les participants en faisant un instrument de « gouvernance performative » apte à déterminer et à confronter des trajectoires d'adaptation alternatives, sans arrêter définitivement une trajectoire en particulier et laisser ainsi ouverts les horizons pour des futurs possibles et/ou souhaitables.

CHAPITRE 9. FABRIQUE DES RISQUES ET « FABRIQUE DE PROFANES » : LE MODELE DU DEFICIT FACE A L'EXPERIENCE DES MILIEUX

Les chapitres précédents ont fait ressortir la prédominance d'approches et de « configurations expertes » dans la fabrique des politiques d'adaptation au changement climatique pour les territoires littoraux. Plus encore, l'adaptation au changement climatique, problématisée et publicisée à partir des savoirs et des équipements experts, est mise en récit et traduite dans des dispositifs de « gestion des risques » où le « public », ici la population littorale dans sa grande diversité, reste essentiellement destinataire des informations et des décisions associées. L'analyse de l'appel à projets sur la relocalisation (chapitre 8) a montré que des voies sont explorées et expérimentées pour favoriser une coproduction de savoirs et d'actions, mais que ces registres citoyens et expérientiels restent cependant marginaux, si ce n'est marginalisés. Le premier objectif de ce chapitre (section 1) est d'estimer la place accordée aux citoyens-riverains-usagers dans ce mode essentiellement positiviste de gestion et de prévention des risques littoraux en France. Il s'agit plus précisément d'illustrer la persistance de ce mode de gestion positiviste des risques littoraux, basé sur un déficit supposé en connaissances des riverains (désigné comme « *modèle du déficit* » (Wynne, 2009)). Nous montrerons comment la « culture du risque » constitue une forme de légitimation politique de ce mode de gestion encore dominant.

Ce « modèle du déficit », critiqué depuis longtemps par le courant du « *Public Understanding of Science* » (Wynne, 1995) repose sur l'idée que l'essentiel de la vulnérabilité provient du manque de connaissances et d'expérience des riverains ou usagers qu'il s'agit de former, de convaincre, de sensibiliser, de conscientiser sur les risques auxquels ils sont exposés, par des techniques de communication notamment. A partir d'une enquête par questionnaire menée auprès de résidents et d'usagers sur la commune de Lacanau en 2013, complétée par une observation de réunions et de forums publics, le deuxième objectif de ce chapitre consiste à rendre compte des dimensions d'une « configuration culturelle » (Becerra *et al.*, 2016) observée localement face au phénomène d'érosion marine et de recul du trait de côte (sections 2 et 3). La théorie de l'enquête de Dewey est reprise (en particulier dans la section 3) pour établir des parallèles entre les enquêtes scientifiques et gestionnaires et les enquêtes que mènent, plus ou moins activement, individuellement ou collectivement, des groupes sociaux intéressés ou concernés par cette « situation problématique »⁴²⁸.

⁴²⁸ Les sections 1 à 3 de ce chapitre sont majoritairement reprises de l'article suivant : Rocle *et al.* (Rocle *et al.*, 2016). « Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux. Le cas de l'érosion marine à Lacanau », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 16, 2, <http://vertigo.revues.org/17646>.

La dernière section (section 4) vise à comprendre comment se maintient et se renouvelle, à la manière d'un système autopoïétique, ce mode de gestion positiviste dominant malgré les principes de concertation et de participation affichés dans les discours politiques, ou encore celui de l'intégration des « savoirs locaux » promu par le cadre de la « gouvernance adaptative ». Il s'agit d'étudier les dynamiques explicatives du maintien de ce modèle du déficit, à partir des fondements et des appropriations toujours renouvelées de la notion et des discours sur la « culture du risque ». Si un mode de gestion technocratique des risques naturels en France s'est déjà vu critiqué par rapport à cette faible prise en compte des expériences ordinaires et expérientielles (e.g. Decrop, 2014), nous montrerons que plusieurs facteurs concourent à faire des discours sur les « publics » et la « culture du risque » un véritable *énoncé d'action publique*.

1. L'approche positiviste d'objectivation et de gestion des risques littoraux

Rappelons que, parmi les axes de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, figure l'élaboration de stratégies locales « partagées » de gestion des risques d'érosion. En outre, la loi de 1807 qui oblige les riverains à supporter le coût des protections face aux risques liés à la mer laisserait entendre une participation active de leur part aux décisions et aux actions à mettre en œuvre. En contradiction apparente avec l'ouverture à un grand nombre d'acteurs publics et privés, force est pourtant de constater la prégnance d'un système de gestion essentiellement basé sur les savoirs dits « experts », considérés comme seuls légitimes à fonder tant l'estimation des aléas, des vulnérabilités afférentes, que la rationalité même des réponses et des mesures à adopter. En fonction de ces connaissances et de ces diagnostics, les pouvoirs publics, de par la mission sécuritaire qui leur incombe, veillent à instaurer des actions susceptibles de réduire la probabilité d'occurrence et la gravité des conséquences d'un risque avéré (principe de prévention) ou supposé (principe de précaution). Ce modèle positiviste de gestion des risques (Joly, 2005) repose sur l'éviction du « grand public » comme partenaire de la décision, sur son maintien comme simple cible et destinataire de l'information. Pour reprendre Claude Gilbert (2003), il repose sur un mode d'objectivation des risques partagé entre un « pôle structurant » (les experts et les autorités publiques), seul à même d'établir les « risques objectifs », et un « pôle déstabilisateur » (le public et les médias) percevant ces risques de manière « subjective » et donc, au moins partiellement, inexacte. Le fondement de cette gestion positiviste est le suivant :

« Le travail d'objectivation des risques effectué grâce au recours à l'expertise technique et scientifique ne recoupe pas – voire s'oppose – à la perception que le public (la population, l'opinion publique...) peut avoir de ces risques. [...] Le public semble en effet constamment osciller entre une apathie et des réactions excessives, que celles-ci soient suscitées par un événement (accident, catastrophe, contamination, épidémie, etc.), la crainte d'un événement ou, pire encore, par l'émergence d'un danger paraissant grave et mal identifié. » (Gilbert, 2003, pp. 57 et 60)

Le postulat d'une irrationalité (ou d'une rationalité limitée) du « public » est un des thèmes phares critiqués par le courant du « *Public Understanding of Science* » (Wynne, 1995). Pour ce courant, un « modèle du déficit » (Wynne, 2009), aux formes sans cesse changeantes et renouvelées, caractérise une action publique contemporaine dominée par un recours sans cesse croissant à l'expertise (Bérard et Crespin, 2010). Les dispositifs de gestion des risques appellent alors constamment à un renforcement de l'information et de la sensibilisation des populations pour développer une plus grande « culture du risque »⁴²⁹, celle-ci étant présumée faible et faillible⁴³⁰. Comme le soulignent Gentric et Langumier (2009) :

« Au niveau national, le Conseil général des ponts et chaussées appelle à des visées éducatives : "Redonner à tous cette "culture générale" des manifestations relève de l'éducation et de l'action culturelle [...]. Ainsi, pourra évoluer dans un sens raisonnable le "terreau de fond" de l'opinion. Ainsi seront évitées des imprudences, bévues, des emballements de foule."⁴³¹ [...] Le discours institutionnel de la culture du risque révèle la position surplombante des gestionnaires par rapport à une population peu "avertie" et peu "rationnelle" » (p. 263).

S'agissant de la gestion des risques liés à la mobilité du trait de côte en France, les documents cadres traduisent aujourd'hui comme un « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) l'association des « populations » au sein de dispositifs de concertation. Bien souvent, cependant, cet impératif est réduit à « l'identification des enjeux dominants » (MEEDDM, 2009), ou encore à l'information et à la sensibilisation du public. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte de 2012 indique notamment : « *Il est nécessaire de communiquer avec des outils adaptés afin de sensibiliser plus efficacement les populations à ces risques* » (MEDDE, 2012, p.13). Dans le guide sur « *La gestion du trait de côte* », le chapitre abordant la démarche d'aide à la décision donne des indications méthodologiques claires concernant la « conduite générale d'un projet de gestion du trait de côte » : « *Parmi les différents acteurs impliqués, il convient de distinguer deux niveaux : le premier concerne les acteurs « obligatoires », le second les acteurs facultatifs qui permettent de faciliter la concertation, l'expertise et de partager l'effort de réflexion.* » (MEEDM, 2010, p.86). Les « acteurs principaux » sont désignés comme le maître d'ouvrage, l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le maître d'œuvre et les entreprises. Les « autres acteurs » sont les experts, le groupe de travail ou comité technique, et le comité de pilotage dans lequel apparaissent les socioprofessionnels, les usagers, les élus⁴³²...

⁴²⁹ « Diffuser la culture du risque en sensibilisant les populations », in Rapport au Sénat n°454 (2010-2011) du 26 avril 2011 tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, p.64.

⁴³⁰ Voir « quasi-inexistante », in « Xynthia, une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », rapport d'information au Sénat n°647 (2009-2010) fait au nom de la Mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, p.74.

⁴³¹ Conseil général des ponts et chaussées, 2001. Risque naturels : prévention et communication, Paris, CGPC, p. 11.

⁴³² « Le comité de pilotage intervient tout au long de l'étude pour enrichir la réflexion, poser les bonnes questions, émettre des avis, évaluer les résultats de l'étude et orienter la prise de décision. Les réunions de ce

Un rapport de l'Association des CESER⁴³³ de l'Atlantique pointait ainsi que la « société civile dans son ensemble » (citoyens, acteurs économiques, associations) reste la « grande oubliée » dans l'élaboration des politiques des risques littoraux : « [...] *malgré des instructions régulières données par le MEDDE pour mettre en place des modalités d'information et de concertation dans l'élaboration et la mise en œuvre des documents réglementaires, la société civile est encore peu sollicitée dans la prise de décision. Les acteurs concernés regrettent les freins à l'accès à l'information et à une réelle concertation.* » (Association des CESER de l'Atlantique, 2015, p.36). Plus encore, la représentation ci-dessous exemplifie, par son caractère schématique, la vision que se font bon nombre de gestionnaires, élus et experts en ce domaine, de la répartition des tâches et des compétences, des savoirs et des savoir-faire :

Type d'acteurs	Spécialistes scientifiques	Organisme de coordination locale	Population locale / usagers
Actions	<ul style="list-style-type: none"> - Etudes coûts-avantages - Etude morphologique et sédimentologique - Evaluation de l'état des ouvrages - Quantification des aléas - Détermination des enjeux - ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du type d'enjeux à déplacer - Définition de l'échelle de gestion temporelle et spatiale - Mise en relation des acteurs impliqués - ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience - Implication dans le projet - ...
↓	↓	↓	↓
Résultats	Etat des lieux précis pour une connaissance fine du territoire concerné	Financements solides et démarche transparente	Acceptation locale pour plus de facilités dans la réalisation des différentes phases du projet.

Tableau 6 : « Les différents types d'acteurs entrant en compte lors d'un projet de recul stratégique » (Source : volet littoral du CPER 2007-2013 Languedoc-Roussillon)

Cet exemple est particulièrement significatif, dans la mesure où il s'applique à l'option de la relocalisation, présentée si ce n'est comme nouvelle, du moins nouvellement appréhendée par les services de l'Etat, des élus, des associations, des résidents (*cf.* chapitre 8)... Si cette mesure tend progressivement à renouveler les manières de penser le littoral (aux plans technique, urbanistique, touristique, paysager, aménagiste...), cette représentation démontre qu'*a contrario* il n'en est rien en ce qui concerne l'organisation sociale et institutionnelle à même de définir ces nouveaux dispositifs d'action. La « *détermination des enjeux* » est par exemple posée comme étant du ressort des experts et des décideurs locaux, qui s'octroient ainsi la légitimité à décider ce qui « fait enjeu » et ce qui est ou sera « en jeu » localement, au nom des autres membres de la collectivité concernée. Les populations locales et usagers sont considérés comme les acteurs à « conscientiser » et à convaincre (« *acceptation locale* »).

Dans certains cas, les dispositifs de participation ou de concertation peuvent être mis au service de ces actions d'information et de sensibilisation. Des observations réalisés sur nos

comité sont l'occasion idéale pour mener une concertation et une communication permettant l'appropriation de l'étude et de ses résultats par les parties prenantes » (MEEDM, 2010, p.88).

⁴³³ Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux.

terrains convergent alors avec ce qu'indique Loïc Blondiaux (2008) : « *La parole du « profane » n'est légitime par elle-même, elle ne l'est qu'en tant qu'opinion délibérée [suite à une information ou à un « éclairage » préalable]. C'est à l'abolition du « profane », à sa disparition que vise paradoxalement au final la procédure* » (p.45). Il s'agit plutôt de faire participer des habitants, des professionnels, des riverains, selon le modèle de « l'instruction publique » (Callon, 1998). Ces réductions de la portée de l'impératif délibératif sont symptomatiques de la persistance d'un « modèle du déficit », dans la mesure où le public serait composé de « profanes » dont la « culture du risque » doit être continuellement renforcée, afin d'accroître l'efficacité des politiques de gestion et de prévention des risques littoraux définies par les gestionnaires. Les cadres interprétatifs, les connaissances « profanes » ou les « savoirs locaux » sont essentiellement envisagés comme des obstacles à dépasser, notamment par le biais de l'éducation scientifique⁴³⁴, plutôt que comme des contributions potentiellement utiles à même d'enrichir une décision publique.

Parmi les récents travaux portant sur les perceptions des risques environnementaux, certains d'entre eux tendent à confirmer empiriquement le « modèle du déficit ». À l'échelle nationale, le sentiment d'exposition des individus et leur niveau de craintes vis-à-vis des conséquences potentielles d'une catastrophe liée à un risque d'inondation, industriel ou climatique, sont estimés comme relativement bas et ce indépendamment de l'exposition au risque correspondant (CGDD, 2014)⁴³⁵. S'agissant des risques de submersion marine, Hellequin *et al.* (2014) relèvent, sur trois communes du littoral languedocien, un « *biais d'optimisme* » chez des individus exposés, peu concernés et peu inquiets pour leur propre situation même s'ils reconnaissent que des changements importants pourraient advenir dans le futur. Ce constat est particulièrement marqué chez les résidents secondaires, plus âgés et vraisemblablement plus attachés à leur bien ou au territoire (Hellequin *et al.*, 2014 ; Rey-Valette *et al.*, 2012). D'autres recherches portant plus spécifiquement sur l'érosion marine indiquent une influence de la situation géographique, les personnes situées en « zone à risque » expriment une inquiétude plus forte à court terme (Guillemot *et al.*, 2014). Sur trois communes du département de l'Hérault, Roussel *et al.* (2009) soulignent le faible niveau général d'implication et un « déficit de connaissances » des usagers (dans une moindre mesure pour les plus âgés) face au phénomène d'érosion côtière.

Prenant au sérieux ce postulat d'un déficit de connaissances du public qui conduirait à une sous-estimation des risques côtiers, nous avons cherché à en mesurer la véracité par une

⁴³⁴ Le « *modèle du déficit insiste sur la certitude et la fixité de la connaissance scientifique ainsi que sur le côté pédagogique de la relation science – public* », où la « *bonne information* » de ce dernier permettrait de « *lui faire épouser les visions des autorités scientifiques* » (Jensen et Croissant, 2007) et par conséquent d'asseoir une culture commune et homogène du risque. Tout se passant ainsi comme s'il était « *possible de générer ex abrupto une telle "culture" et de maîtriser de façon quasi instrumentale la diffusion d'une information "objective" au sein d'une population* » (Duchêne et Morel-Journel, 2004).

⁴³⁵ Seul un français sur cinq ignorait toutefois la présence d'un risque environnemental ou industriel au moment de son installation dans une zone exposée, traduisant malgré tout une connaissance locale du risque ou de la menace correspondante (CGDD, 2014).

enquête portant sur les représentations sociales liées à l'érosion marine à Lacanau (pour l'exposé de la méthode et des limites de ce type d'enquête, voir chapitre 3 - section 4). Il sera démontré, à travers le cas étudié, que le modèle du déficit est en l'occurrence inopérant, tant sur le plan scientifique que politique et gestionnaire.

2. L'érosion marine à Lacanau : des savoirs et des doutes partagés

Les connaissances scientifiques disponibles en géomorphologie littorale ne peuvent être résumées ni aisément ni de manière homogène tant les approches théoriques et méthodologiques, comme toute discipline ou domaine scientifique, sont diverses et s'enrichissent les unes les autres. De même, ces connaissances génériques sur les dynamiques du trait de côte et les recommandations pour sa gestion varient en fonction des terrains et des contextes d'études. Nous proposons cependant de mettre en perspective certains diagnostics scientifiques en matière d'érosion des côtes sableuses avec des données de notre enquête.

L'érosion marine est un phénomène général dans le monde et en augmentation dans le temps (Paskoff, 1998), ce que reconnaît une majorité de personnes enquêtées, respectivement à 78 % (« phénomène global ») et 82 % (« phénomène en augmentation »). De même, à l'instar des géomorphologues qui, pour apprécier les dynamiques d'évolution du trait de côte, mentionnent une alternance de phases rapides et lentes (Lenôtre, 2009), les appréciations de vitesse du processus au sein de l'échantillon témoignent d'une caractérisation comparable (« rapide » - 36 %, « lent » - 36 % et « les deux » - 28 %). Au plan scientifique, l'érosion est avant tout caractérisée comme un processus naturel, lié principalement aux conditions météorologiques, mais également renforcé par des facteurs anthropiques, tels que la réduction des apports sédimentaires fluviaux et certains effets du changement global (Paskoff, 1998, MEEDDM, 2009, Hénaff *et al.*, 2013). Les personnes interrogées reconnaissent pour 86 % l'origine naturelle de l'érosion et attribuent également son accentuation à des causes humaines (59 %), dont le changement climatique.

Les principaux effets associés à l'érosion et relevés par les spécialistes au plan local (Aubié *et al.*, 2011) sont également cités par les personnes interrogées, que celles-ci aient ou non constaté *de visu* le phénomène (test du khi-deux non significatif), dans l'ordre décroissant suivant : « perte de plage sèche à marée haute » (82 %), « déplacements des dunes » (72 %), « fragilisation des ouvrages de protection du front de mer » (60 %). Cette convergence des diagnostics se retrouve également dans l'estimation temporelle de la menace pour les habitations et les aménagements du front de mer. Suivant les projections de l'Observatoire de la Côte Aquitaine quant aux positions du trait de côte aux horizons 2020 et 2040 (Aubié *et al.*, 2011), peu de personnes interrogées⁴³⁶ se considèrent effectivement menacées dès aujourd'hui

⁴³⁶ Le pourcentage ne peut ici être donné précisément : en effet, la modalité « jamais » fausse l'interprétation dans la mesure où un bon nombre de personnes interrogées ont leur logement ou leur local professionnel dans

ou dans les dix prochaines années, et une grande majorité situe la menace après ces dix années voire au-delà (figure 27 ci-dessous). S'agissant enfin de la connaissance des modes d'action disponibles, les personnes interrogées ont déjà eu écho d'un éventail assez large des modalités existantes (85 % pour l'entretien des dunes et les protections, 70 % pour le rechargement ou reprofilage de plages). La mesure de relocalisation s'avère moins connue (45 % de l'échantillon), mais fait l'objet de points de vue que nous proposons maintenant d'étudier.

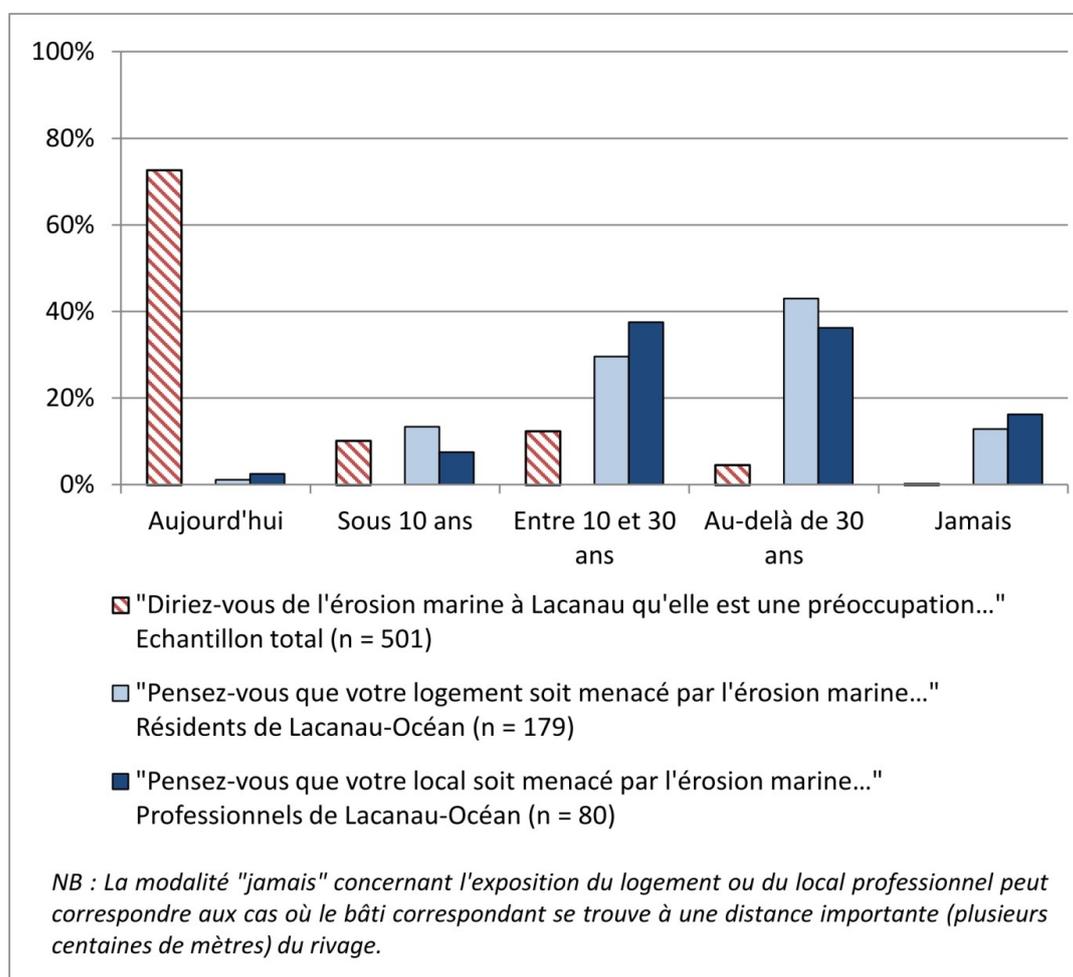


Figure 27 : Horizons temporels associés à la préoccupation et aux menaces que peut représenter l'érosion marine à Lacanau (%)

La culture du risque associée au « modèle du déficit », postule à une rationalité limitée des riverains-usagers dont les facultés de perception, les connaissances objectives et les comportements seraient soumis à leurs émotions et à leurs intérêts personnels plutôt qu'à un raisonnement éclairé par des informations objectivées. Dans le cas précis de la gestion de

la zone hors du périmètre de vulnérabilité, parfois à plusieurs centaines de mètres (voire plusieurs kilomètres s'agissant du bourg de Lacanau) par rapport au trait de côte.

l'érosion marine à Lacanau, une interprétation selon le modèle du déficit supposerait un rejet par les riverains des options de relocalisation des biens et des activités. Cette idée se traduit bien souvent, dans les stratégies de gestion, par des affirmations *ex ante* d'une « *acceptabilité sociale très faible* »⁴³⁷ d'une telle mesure. Nos résultats conduisent à une interprétation plus nuancée. Plutôt qu'un refus catégorique, s'exprime une certaine réflexivité vis-à-vis de la problématique érosion. Si une majorité d'enquêté-e-s se dit favorable à la poursuite, dès aujourd'hui, des actions actuellement mises en œuvre à Lacanau (entretien des dunes pour 96 %, rechargement ou reprofilage de plages pour 72 %) et des ouvrages de protection (65 %) (figure 28), ils questionnent en parallèle le fondement même de cette démarche – « lutter contre » – en particulier au regard de son coût collectif et des effets négatifs associés. Seuls 7 % considèrent en effet les protections comme des solutions définitives (75 % y voient une solution temporaire uniquement) et 35 % indiquent qu'elles déplacent le problème ailleurs (figure 29)⁴³⁸.

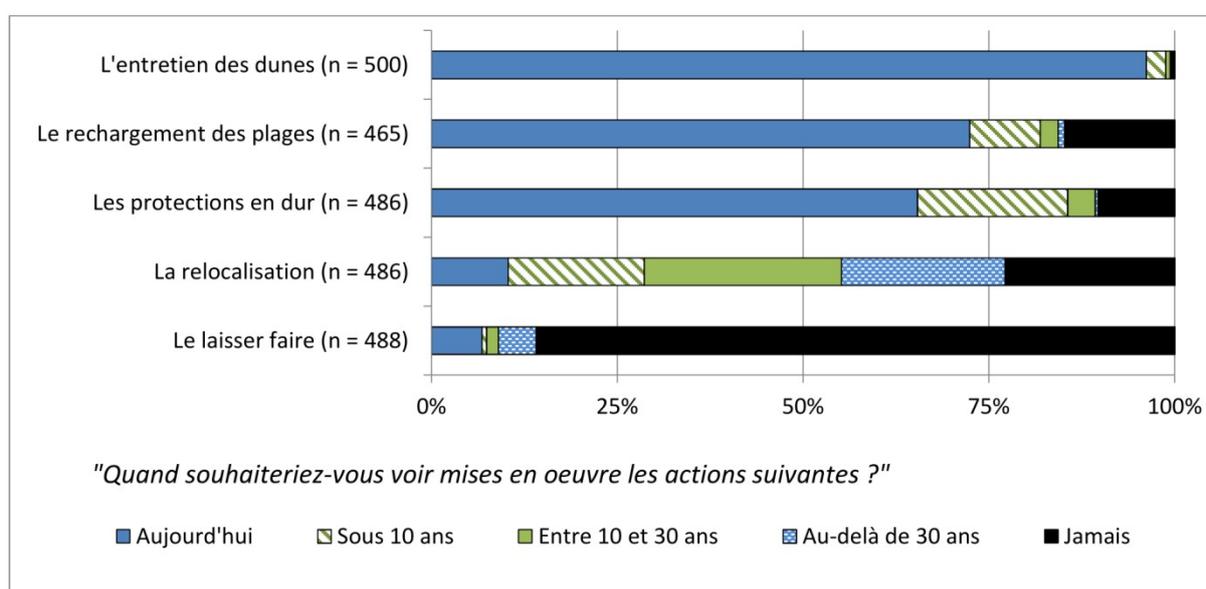


Figure 28 : Horizons temporels indiqués pour la mise en œuvre des actions face à l'érosion marine (%)

Par ailleurs, alors que 94 % des résidents secondaires et 65 % des résidents principaux de l'échantillon sont propriétaires de leur logement, 30 % seulement considèrent qu'il faut protéger les habitations menacées « quel qu'en soit le coût ». Un habitant exprime ce point de vue lors d'un forum public à Lacanau : « *relocaliser les activités et les biens en arrière, en*

⁴³⁷ « Propositions pour une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer [...] », rapport présenté par M. Alain Cousin, MEDDTL, 2011.

⁴³⁸ Dans le cas étudié par Roussel *et al.* (2009), les méthodes dites « douces » (rechargement en sable, végétalisation des dunes) sont privilégiées par plus de la moitié de leur échantillon, contre un tiers pour les protections en dur (épis, digues) et un cinquième pour des solutions de type relocalisation ou repli stratégique.

intégrant un nouveau front de mer [...] mobile, n'est-il pas plus judicieux que de continuer à défendre un front de mer pour un coût financier très important ? ». La relocalisation des biens et des activités en rétro-littoral est tout à la fois qualifiée de « préjudice » potentiel pour 72 % de l'échantillon mais aussi d'« inévitable » par 51 %. Les professionnels et résidents secondaires interrogés (situés en majorité en première ligne du front de mer) sont significativement moins enclins à envisager une relocalisation (respectivement 34 % et 27 % citent la modalité « jamais »)⁴³⁹. Cette mesure est cependant perçue comme envisageable - à court, moyen ou long terme - par 77 % de l'échantillon (figure 29).

La relocalisation en tant qu'option d'adaptation n'est donc pas rejetée *a priori*, mais ses conditions de mise en œuvre sont interrogées. Près d'un tiers des enquêté-e-s (29,5 %) font remarquer qu'elle créerait des problèmes supplémentaires (figure 29). Les doutes les plus fréquemment énoncés portent sur le financement, les conditions d'indemnisation des personnes concernées, les lieux de réimplantation ou encore l'impact sur l'attractivité de la commune.

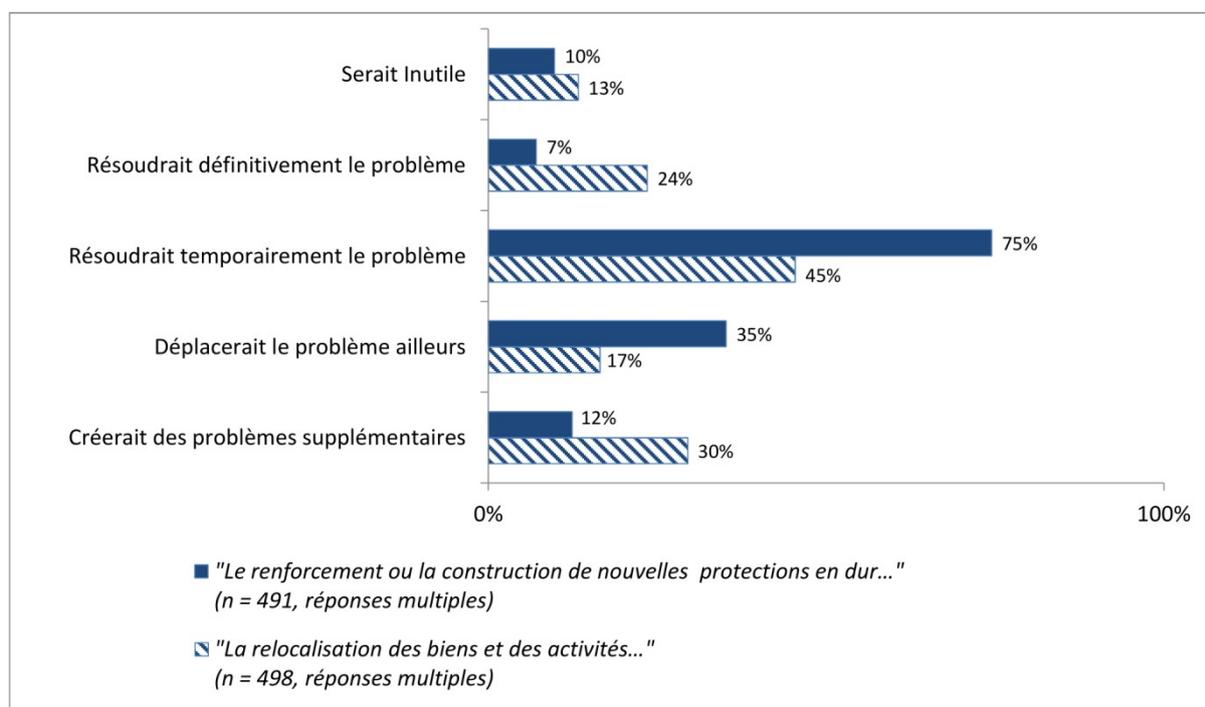


Figure 29 : Qualification des méthodes « protections en dur » et « relocalisation » (% d'observations)

Ces interrogations rejoignent les réflexions présentes dans les scénarios élaborés par des chercheurs et des gestionnaires pour étudier la faisabilité d'une relocalisation, dans lesquels

⁴³⁹ A l'image du cas étudié par Rey-Valette *et al.* (2012), les résidents secondaires sont plus souvent propriétaires de leur logement que les résidents principaux (*cf. supra*), ils le possèdent depuis plus longtemps et s'y projettent davantage dans les dix prochaines années (test du khi-deux significatif à 1%).

les méthodes douces et ouvrages de protection sont considérés comme des expédients permettant de maintenir le front de mer suffisamment longtemps pour planifier le repli (André *et al.*, 2015, MEDDE, 2012). Ces différents éléments attestent en outre d'une capacité des riverains-usagers à « monter en généralité », autrement dit à ne pas seulement raisonner à l'aune de leurs émotions et de leurs intérêts privés⁴⁴⁰.

3. Un concernement local non attribuable aux seules opérations de communication et d'information

Les résultats de notre enquête viennent remettre en cause l'idée d'un public nécessairement défaillant en termes de connaissances scientifiques. Cependant, la bonne connaissance de la population des effets scientifiquement avérés du phénomène d'érosion marine à Lacanau n'exclut pas d'autres dimensions de leur subjectivité dans l'interprétation du phénomène. La rationalité propre aux enquêtés ne pouvant être restituée à l'aune du protocole et des résultats d'enquête, notre argument central consiste essentiellement à montrer que les experts et décideurs considèrent à tort le public comme étant constitué de profanes épistémologiques ou « émotionnels » (Topçu, 2008). Le « modèle du déficit », entretenant l'idée qu'une bonne (*i.e.* rationnelle, scientifique...) culture du risque ne saurait prendre et se diffuser au sein d'une population sans l'intervention active des experts et décideurs, souffre d'importantes lacunes.

La bonne diffusion de l'expertise scientifique sur l'érosion marine est certainement un facteur explicatif de l'absence de déficit observée dans la population⁴⁴¹, mais cela ne saurait constituer, au regard de nos données et en référence à d'autres recherches sur les savoirs locaux ou expérientiels, la seule dimension de production et d'acquisition de connaissances sur le phénomène. D'une part, au-delà des caractéristiques sociodémographiques des individus ou des groupes sociaux, le rapport sensible au milieu littoral (par l'usage, la fréquentation et l'observation des lieux, le vécu d'événements ou de catastrophes antérieurs) peut fortement participer de la production de savoirs expérientiels sur l'érosion marine et les enjeux associés. Il importe, d'autre part, de ne pas négliger le rôle des échanges interpersonnels dans la construction d'une « mémoire collective », dont l'importance a été montrée dans certains travaux portant sur les inondations fluviales (Richard-Ferroudji *et al.*, 2014). Pour notre cas d'étude, nous constatons que s'est progressivement constitué et

⁴⁴⁰ Ce constat a pu être dressé par le groupe d'animation et les élus locaux lors du comité local de concertation mis en place à Lacanau dans le cadre de l'appel à projets sur la relocalisation, voir chapitre 8.

⁴⁴¹ La problématique de l'érosion marine est en effet, comme vu précédemment, prise en charge par les pouvoirs publics à plusieurs niveaux : la commune de Lacanau est engagée depuis quelques années en tant que site pilote dans la stratégie régionale (2009) et la stratégie nationale (2012) de gestion du trait de côte. La réflexion menée *via* ces stratégies s'accompagne d'une communication au niveau municipal, notamment par la tenue annuelle d'un forum public depuis 2011.

consolidé à travers le temps un « concernement » (Brunet, 2008)⁴⁴² aigu des populations locales (et/ou fréquentant la commune depuis au moins cinq ans), au sens d'une sensibilité relative à l'érosion marine.

En effet, relevons tout d'abord qu'il n'est pas observé de « biais d'optimisme » chez les populations résidentes qui se voient prioritairement concernées par l'aléa. Au sein du périmètre de vulnérabilité défini sur la base des projections scientifiques (Aubié *et al.*, 2011), seuls 7 % des résidents et 9 % des professionnels estiment que leur logement ou local commercial n'est ou ne sera pas menacé par l'érosion marine. Les personnes enquêtées désignent, à l'instar des diagnostics gestionnaires traduits par exemple dans le Schéma de Cohérence Territoriale des Lacs Médocains (dont fait partie Lacanau) et dans les plans de prévention des risques naturels en vigueur, les incendies de forêt (71 %) et l'érosion marine (69 %) comme les deux principaux risques concernant la commune. L'érosion est de fait considérée comme une préoccupation actuelle pour 73 % de l'échantillon et sous 10 ans pour 83 %, sans pour autant être jugée comme immédiatement menaçante pour les biens personnels (Fig. 1), ceci sans distinction de zone, d'âge ou de catégorie de population (test du khi-deux non significatif).

Les médias et la presse régionale, bien-entendu plus encore durant les épisodes ponctuels d'érosion, témoignent à la fois de l'intérêt et/ou des inquiétudes locales au sujet de l'érosion. Durant les événements météorologiques et océanographiques intenses de l'hiver 2013-2014, le quotidien *Sud-Ouest* a par exemple consacré près de deux articles par jour au cours du mois de janvier 2014 (53 au total) à cette thématique. Des interrogations circulent sur la durabilité d'une station balnéaire dont l'équilibre et la pérennité reposent fondamentalement sur une relative « stabilité » du trait de côte⁴⁴³. Cette préoccupation se manifeste de nouveau, dans notre enquête, par le fait que le thème de l'érosion fait l'objet d'un intérêt et d'une mobilisation au niveau local, que ce soit en termes de recherches personnelles d'informations (un tiers de l'échantillon), de participation à des forums publics (30 % des résidents principaux) ou encore de discussion avec autrui pour 91 % des résidents principaux et professionnels, 81 % des résidents secondaires, ainsi que plus de la moitié des touristes et excursionnistes (tableau ci-dessous)⁴⁴⁴. A l'exclusion relative d'un profil social caractérisé par le fait d'être touriste ou excursionniste, plutôt jeune et peu doté en ressources financières⁴⁴⁵, une circulation et une prégnance remarquables de la thématique s'observent localement, participant ainsi à faire de l'érosion un problème réputé voire d'intérêt commun.

⁴⁴² L'auteur reprend à ce titre la définition du verbe « concerner » du Petit Robert sous sa forme passive : « être concerné : être intéressé, être touché par quelque chose ».

⁴⁴³ Bien que celui-ci soit par nature mobile et dynamique.

⁴⁴⁴ Il ne s'agit donc pas d'un « public passif » au sens de Dewey. Voir également Weisbein (2016a) sur les enquêtes en ligne menées par un public de surfeurs sur les conséquences de la marée noire du Prestige.

⁴⁴⁵ Dont le degré de concernement, ici appréhendé par le degré d'observation de l'érosion et les échanges interpersonnels à son sujet, est significativement moindre que pour les autres sous-populations (test du khi-deux significatif à 1%).

	L'érosion marine à Lacanau est un phénomène...				
	rapide (vs lent ou les deux)	contrôlable (vs incontrôlable)	en augmentation (vs en diminution ou stable)	personnellement	
				observé (vs inobservé)	discuté (vs non discuté)
Population	(***)	<i>ns</i>	<i>ns</i>	(***)	(***)
Professionnels	49,5	45,4	80,2	89,0	91,0
Résidents principaux	45,1	51,4	93,2	96,0	91,9
Résidents secondaires	32,0	50,9	82,0	88,1	81,3
Touristes	25,0	55,4	73,0	26,1	54,4
Excursionnistes	35,1	42,9	80,6	32,4	51,4
Saisonniers	25,9	55,6	82,1	42,9	42,9
Zone	(**)	(*)	(***)	(***)	(***)
Zone 1	39,7	54,6	77,1	90,5	86,8
Zone 2	39,7	43,1	91,8	89,4	85,6
Touristes [□]	27,6	52,6	76,5	30,6	51,6
Age	(***)	<i>ns</i>	<i>ns</i>	(***)	(***)
18 à 29 ans	20,6	52,2	79,4	33,3	49,3
30 à 44 ans	45,5	45,7	82,1	68,4	76,8
45 à 59 ans	38,3	57,3	80,9	74,7	76,8
60 ans et plus	29,4	47,8	82,5	90,7	85,6
CSP	(**)	<i>ns</i>	<i>ns</i>	(***)	(***)
Agriculteurs & Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	43,0	47,9	81,0	81,2	82,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	43,6	60,0	76,3	64,1	76,9
Professions intermédiaires	28,1	41,9	77,4	62,5	81,3
Employés & Ouvriers	33,7	47,4	86,3	61,5	64,6
Retraités	35,2	48,4	85,7	92,2	88,3
Autres personnes sans activité professionnelle	18,0	58,3	74,0	33,3	41,2
Diplôme	<i>ns</i>	<i>ns</i>	<i>ns</i>	<i>ns</i>	<i>ns</i>
Aucun ou BEP...	31,5	47,7	85,9	76,3	77,1

	L'érosion marine à Lacanau est un phénomène...				
	rapide (vs lent ou les deux)	contrôlable (vs incontrôlable)	en augmentation (vs en diminution ou stable)	personnellement	
				observé (vs inobservé)	discuté (vs non discuté)
Bac	40,6	51,9	82,9	69,4	69,4
Supérieur court	35,0	46,8	81,8	71,3	82,5
Supérieur long	37,0	53,1	78,3	70,7	75,5
Ressources du ménage	<i>ns</i>	<i>ns</i>	<i>ns</i>	(***)	(***)
Moins de 1000€	23,5	41,2	78,4	35,1	43,2
De 1000 à 1999€	39,5	50,4	85,8	69,6	74,8
De 2000 à 3999€	35,1	46,2	82,1	76,6	80,7
4000€ et plus	39,1	56,2	78,5	69,6	78,3
Refus de réponse	35,4	56,3	79,3	79,1	77,4
Ancienneté	<i>ns</i>	<i>ns</i>	<i>ns</i>	(***)	(***)
Moins d'un an	33,3	46,4	86,2	76,7	86,7
1 à 5 ans	22,7	57,3	72,6	23,5	51,0
6 à 15 ans	38,7	47,8	83,7	74,2	76,3
16 à 30 ans	40,4	53,3	78,7	83,7	76,6
Plus de 30 ans	35,5	49,1	84,3	94,4	88,8
% en ligne					
□ Dont excursionnistes et saisonniers.					
Test du χ^2 de Pearson significatif à 1% (***), 5% (**), 10% (*) ; <i>ns</i> : non significatif					
Mode de lecture : 49,5% des professionnels pensent que l'érosion marine à Lacanau est un phénomène rapide. Le test du χ^2 entre les variables « population » et « rapidité de l'érosion » est significatif à 1%.					
NB1 : La variable CSP a été recodée : les modalités ayant un très faible effectif ont été regroupées. Il s'agit de 'Agriculteurs' regroupé avec 'Artisans, ...' et 'Ouvriers' regroupé avec 'Employés'.					
NB2 : En supprimant les refus de réponse à la variable 'Ressources du ménage', les pourcentages ne changent pas (s'agissant de % en ligne) et la significativité des tests reste inchangée.					

Tableau 7 : Analyses bivariées relatives à la caractérisation, à l'observation et à la discussion de l'érosion marine à Lacanau

Ce concernement, non attribuable à la seule communication des institutions dédiées à la gestion du risque érosion, se voit ainsi essentiellement nourri et renforcé par trois éléments : i) l'historicité de la problématique érosive pour cette station balnéaire dont l'attractivité littorale et touristique est un élément identitaire ; ii) la prégnance et l'attachement des populations locales à des « mœurs et coutumes balnéaires » qui se voient potentiellement menacés ; et enfin, iii) la matérialité et/ou la visibilité du phénomène, dont l'intensité ne manque pas d'inquiéter quiconque les observateurs des effets de l'érosion marine sur le paysage.

i) La problématique de l'érosion marine est consubstantielle à la création de la station au début du 20^{ème} siècle, puis inévitablement liée à son développement ultérieur (Augustin, 2007). Dès 1931, en raison de préjudices associés à la mobilité du trait de côte, ont en effet émergé des demandes de projets d'étude pour la protection du littoral (Magnon, 2006). La problématique de l'érosion s'est accrue à mesure de l'avancement des implantations humaines et conjointement au recul progressif du bord de mer qui les accueillait (Meur-Férec et Morel, 2004). La problématique de l'érosion marine est inscrite dans l'histoire du territoire (première protection construite en 1976), mais elle est aujourd'hui susceptible de compromettre le futur d'une station balnéaire attachée à consolider son attractivité touristique qui repose depuis toujours sur une relative stabilité du trait de côte. La perception collective de l'érosion comme menace semble en outre traduire, simultanément, un attachement et des inquiétudes partagées liées à la mise en péril d'une « identité touristique » (Rieucan et Lageiste, 2006) et balnéaire, historiquement constitutive et consolidée à travers le temps, de la station Lacanau-Océan. Cette identité touristique, à fortes composantes symbolique et esthétique, a progressivement instauré l'image valorisante d'une station en contact « authentique » et respectueux de la nature, offrant la possibilité de jouir à grande échelle et dans un cadre ludique des aménités associées au rivage. Comme le synthétise Augustin (2007) : « *Lacanau-Océan, plus que d'autres stations, illustre l'attractivité croissante que représentent, dans l'imaginaire et les pratiques, le désir de rivage, la plage, les vagues et l'océan.* ».

ii) Les résultats de l'enquête soulignent que le climat et les espaces naturels (en particulier les plages), ainsi que les activités récréatives et de loisirs, constituent les attraits les plus appréciés et les principales motivations de la présence des résidents et de la venue des touristes. Plage et baignade (74 %), repos et détente (71 %), promenade sur le front de mer ou en forêt et balade à vélo (53 %), comptent parmi les pratiques les plus en vogue localement (voir figure 30 ci-dessous). Lacanau est par ailleurs un haut lieu du circuit international des compétitions de surf, participant très fortement d'une image et d'une économie tournées vers la mer. Le surf, facteur majeur de réputation de la station selon 91 % des personnes interrogées, ainsi que les sports de glisse, sont pratiqués par plus d'un tiers de l'échantillon⁴⁴⁶. La prégnance de ces activités balnéaires exacerbe la sensibilité et l'attention des résidents et amateurs du littoral canaulais au problème de l'érosion du littoral. Près de 90 % de l'échantillon estime en effet que la disparition de la plage centrale (souvent effective à marée haute) entraînerait *a minima* une « baisse de l'activité » voire une menace pour le futur même de la station⁴⁴⁷. Rappelons que cet attachement à ce qui est susceptible de disparaître, ne rend

⁴⁴⁶ En suivant Terral et Weisbein (2010), l'existence de « savoirs situés » sur l'érosion marine chez les surfeurs et pratiquants de sports de glisse à Lacanau peut constituer une piste explicative, ces savoirs (tel celui consistant à « lire la vague ») étant issus en grande partie d'une expérience et d'un rapport sensibles avec le milieu océanique.

⁴⁴⁷ Cette sensibilité s'est certainement trouvée renforcée suite à la diffusion, en mai 2013 soit quelques semaines avant la période d'enquête, du documentaire *Le sable : enquête sur une disparition*, ayant bénéficié d'une large audience et que beaucoup de personnes interviewées avaient visionnée.

pour autant pas les populations farouchement opposées, comme nous avons pu le voir dans la partie précédente, à une éventuelle relocalisation.

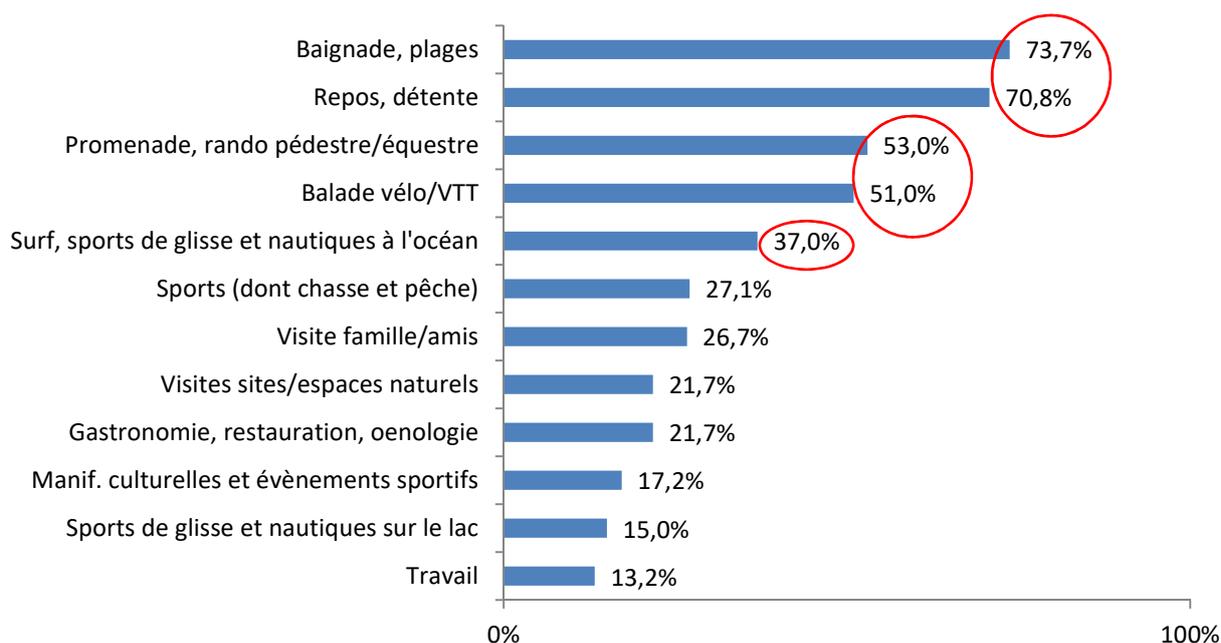


Figure 30 : Activités pratiquées à Lacanau (% d'observations)

NB : La répartition des activités par sous-population ne montre pas de différence notable. Près d'un professionnel sur deux n'a d'autre activité que sa propre activité professionnelle ; il en est de même pour les saisonniers. Peu de résidents secondaires pratiquent des sports de glisse sur l'océan (il s'agit principalement de personnes plus âgées). Les excursionnistes démontrent une diversité d'activités, de même pour les résidents secondaires et les touristes, mais en pratiquent moins compte tenu de la durée de leur séjour (ils donnent en moyenne 3 réponses tandis que les touristes en donnent 4,5 et les résidents secondaires 4,8).

iii) Enfin, l'érosion marine, processus marqué par des épisodes parfois spectaculaires (suite à des tempêtes ou grandes marées) bien que généralement plus « discret » que le risque de submersion marine, marque irrémédiablement la matérialité des lieux et nourrit ainsi une prise de conscience. 72 % des personnes interrogées déclarent avoir constaté les effets de l'érosion marine à Lacanau. Cette qualité « testimoniale » s'acquérant et se renforçant avec le temps et la plus ou moins grande fréquentation de la station, cette observation est particulièrement marquée chez les résidents principaux (96 %), les professionnels résidents à Lacanau (89 %) et les résidents secondaires (88 %). L'âge et l'ancienneté de fréquentation du site sont significatifs de l'acquisition de cette dimension expérientielle de l'érosion et recourent en grande partie les catégories de population : près de 75 % des professionnels et résidents principaux et 90 % des résidents secondaires fréquentent Lacanau depuis plus de 6 ans ; les

touristes, s'ils fréquentent « intensément » ce territoire (durant les cinq dernières années, ils sont venus à Lacanau plus de deux fois pour 90 % et plus de cinq fois pour 45 % d'entre eux), l'observent beaucoup moins localement (tableau 7)⁴⁴⁸. La visibilité du phénomène favoriserait ainsi l'émergence d'une « culture »⁴⁴⁹ et d'une mémoire de l'érosion. L'évolution sur le long terme du phénomène d'érosion peut facilement se constater, par l'intermédiaire de photographies ou de cartes postales par exemple, d'ailleurs collectionnées par de nombreux amateurs du littoral canaulais. Permettant son observation (que ce soit par constat immédiat le long du linéaire sableux ou diachronique via la comparaison d'images anciennes et récentes), cet impact paysager de l'érosion marine la rend d'autant plus préoccupante que des constructions en dur se voient désormais menacées.

Conclusion intermédiaire du chapitre

Le niveau d'informations et de connaissances empiriques liées à une dimension expérientielle du phénomène d'érosion, observé à Lacanau, est également mis en avant par Allouche et Nicolas (2015) ainsi que par Tricot (à paraître), qui montrent comment les « traces matérielles » laissées par l'érosion marine et les ouvrages de protection apparaissent comme autant de « prises » pour l'observation et l'expérience qu'en font les habitants et les usagers des sites. La dernière mise à l'agenda politique de la problématique érosive, à différentes échelles territoriales, accroît fortement la publicisation du problème au sein des interactions sociales locales et régionales. L'épaisseur historique et sociale de l'érosion marine dans l'organisation et le fonctionnement même de la station balnéaire, dont le front de mer est reconnu comme étant le cœur d'attractivité et d'activité économique, met enfin en exergue ce qui paraît relever d'un concernement collectif (et parfois ancien) vis-à-vis de cette situation-problème.

Ce concernement donne lieu à des interprétations, des jugements qui, loin d'être homogènes, « irréalistes » ou « surréalistes », s'inscrivent dans des considérations plurielles et globales, là où la pensée technique et scientifique tend souvent à objectiver et à découper cette « réalité ». Touili *et al.* (2014) et Vanderlinden *et al.* (2017) ont à ce titre montré que les acteurs interrogés replacent souvent les questions techniques (les techniques d'ingénierie face aux risques côtiers pour ce cas) dans un ensemble de considérations qui ont trait aux normes, aux valeurs et aux conditions d'organisation de l'action collective. Enfin, ces résultats rejoignent l'idée qu'au-delà d'une politique de « lutte contre la mer », pratiquée depuis des décennies, les individus qui fréquentent Lacanau-Océan formulent davantage des préoccupations en

⁴⁴⁸ Ce résultat peut être expliqué par plusieurs facteurs : d'une part une majorité n'y séjourne que depuis un à cinq ans et est essentiellement présente en saison estivale, correspondant à une période de répit relatif pour les processus d'érosion marine (suite au rechargement naturel des plages en sable) ; d'autre part, les plages sont annuellement profilées et aménagées en vue de pouvoir supporter et accueillir la saison touristique.

⁴⁴⁹ Par homologie à la « culture de l'inondation » évoquée dans les travaux de Langumier (2008) ou encore à la « culture du fleuve » mise en avant par Richard-Ferroudji *et al.* (2014).

terme de « vivre avec » les phénomènes liés aux évènements marins, à l'image de certains constats dressés concernant les inondations fluviales (Richard-Ferroudji *et al.*, 2014).

Le concernement vis-à-vis de la problématique érosion et l'attachement à l'identité balnéaire de Lacanau pourraient probablement servir de point d'appui à des engagements et des capacités d'adaptation accrues face aux tensions générées par l'érosion. Il convient donc désormais d'étudier plus avant quels sont les motifs et/ou les mécanismes à l'origine du maintien d'un modèle positiviste dominant dans la gestion et la prévention des risques littoraux. Pour ce faire, nous opérons non seulement un changement d'échelle d'observation (l'échelle nationale sera privilégiée ci-après) mais, compte tenu de la situation à décrire et des différentes grilles de lecture offertes par la sociologie au sujet des analyses sur la participation, une grille plus critique mérite d'être mobilisée, tout en poursuivant un effort de réflexivité (Claeys-Mekdade, 2006).

4. La « fabrique de profanes » : la « culture du risque » comme énoncé d'action publique

i. Du discours sur la « culture du risque »...

Un ensemble de travaux s'est attaché à saisir comment s'est développé, depuis les années 2000 en France et dans le domaine des inondations fluviales en particulier, un « paradigme de la culture du risque », et à en étudier ses principales manifestations sociales et institutionnelles (Aubry et Marcondes, 2013 ; Blesius, 2013 ; Goutx, 2012 ; Gentric et Langumier, 2009 ; Tricot et Labussière, 2009 ; Langumier, 2008 ; Richard-Ferroudji *et al.*, 2014 ; Tricot, 2008 ; Duchêne et Morel-Journel, 2004 ; Duchêne et Journel, 2000). Plusieurs éléments liés à cette « culture politique » du risque ressortent de ces travaux : une position de surplomb des acteurs institutionnels prompts à délivrer des informations et des normes préventives, le développement de stratégies cognitives, comportementales ou sociales des individus pour s'adapter et pour « faire face » à ces injonctions institutionnelles, la faible prise en compte du vécu et des expériences locales dans l'élaboration des dispositifs de gestion et de prévention, les effets d'un cadrage par trop techniciste et sécuritaire dans les opérations de communication et d'information (Richard-Ferroudji *et al.*, 2014 ; Allouche et Nicolas, 2015)... Au-delà des contextes étudiés, ces travaux soulignent les divergences et les formes d'incompréhension réciproques entre acteurs institutionnels et riverains de zones à risque⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ « Le parallélisme non sécant entre la culture du risque institutionnelle et la culture du risque locale [...] se manifeste par une incompréhension mutuelle : autant les acteurs institutionnels s'étonnent de ce que l'incrédulité des citoyens concernés les empêche de penser la possibilité même d'une inondation, autant les citoyens (et leurs édiles) s'étonnent de ce que les acteurs institutionnels rendent impossible, par une réglementation restrictive, la perspective de l'habiter en intelligence avec le cours d'eau. » (Goutx, 2012, p.9).

Ces décalages voire ces antagonismes sont tout particulièrement visibles au lendemain de crises et de catastrophes (dans les rapports parlementaires, les discours politiques, scientifiques, médiatiques...), comme l'a montré le cas de Xynthia⁴⁵¹. La section 1 a cependant montré que ce principe directeur de la culture du risque irrigue les politiques associées en dehors des périodes de crise, et ce à tous les niveaux d'action publique, malgré les présupposés qu'il peut charrier au sujet des « publics » et de leurs préoccupations. Cinq ans après Xynthia, un rapport parlementaire indiquait à ce titre :

« Les investigations menées par votre délégation l'ont conduite à faire un constat en demi-teinte. Certes, les services de l'État se sont, après la tempête, engagés dans le perfectionnement du système de prévention des risques et de protection des populations, mais les actions mises en œuvre depuis le passage de Xynthia n'ont toujours pas permis de développer une véritable « culture du risque » sur nos territoires. Celle-ci passe par une meilleure communication entre les acteurs et un partage clair des responsabilités dans la diffusion aux populations de l'information sur le risque. [...] La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 exprimait déjà clairement cette idée : « La sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée. » ». (Sénat, 2015. Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires, Rapport d'information de MM. François CALVET et Christian MANABLE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 536, p.65).

Cette réaffirmation continue d'un défaut de « culture du risque » peut apparaître paradoxal pour deux raisons au moins : i) à mesure que sont développées des actions d'information et de sensibilisation (de plus en plus appuyées par les technologies de l'information et de la communication) les comportements des individus devraient changer si l'on s'en tient à l'idée sous-jacente au discours sur la « culture du risque », or celui-ci n'évolue et n'est que très peu discuté parallèlement ; ii) les principes de participation et de délibération ont été largement prônés (et mis en pratique dans le cadre de projets et programmes dédiés) en référence à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), au point que certains ont évoqué « l'illusion du tour de table » (Billé, 2006) ayant gagné beaucoup de ses promoteurs ; est-ce donc à dire que deux décennies de promotion de la gestion intégrée des zones côtières ont conduit à des désillusions telles qu'un mode technocratique – associée à une « illusion positiviste » (*ibid.*) – serait à nouveau dominant ?

⁴⁵¹ Pour un autre exemple en la matière : « Diffuser la culture du risque en sensibilisant les populations : L'objectif des propositions de loi est de sensibiliser les populations à l'existence du risque mais également d'inculquer à chacun une culture du risque suffisante pour adopter des comportements adaptés en cas de catastrophe naturelle. », Retailleau B., 2011, Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, Sénat (p.25).

Comment expliquer alors le succès non démenti du discours sur la « culture du risque »⁴⁵², porté par les gestionnaires dans la mise en politique de l'adaptation en zones côtières ? L'analyse du travail à l'œuvre dans le maintien et le renouvellement de ce modèle de gestion des risques littoraux est ici proposée par ce que l'on pourrait appeler une « fabrique de profanes », en référence à la « *fabrique des risques* » (Gilbert, 2003). Par cette expression, il s'agit de dégager quelques mécanismes (essentiellement discursifs) par lesquels le « public » (citoyen, riverain, ou « citoyen en tant que riverain ») reste cantonné à la figure du « profane », qu'il convient d'éclairer et d'éduquer afin qu'il puisse pleinement endosser ses responsabilités et assurer sa propre sécurité au regard des mesures de prévention et de précaution édictées. Cette voie d'analyse rejoint les travaux qui ont fait des relations science-société, et des représentations du public en leur sein, un axe important de recherche. Qu'il s'agisse de la gouvernance des programmes scientifiques (Irwin, 2006) ou des risques (Jones et Irwin, 2013 ; Wynne, 2001, 1992), la place et le rôle des citoyens dans l'action publique environnementale ou sanitaire ont ainsi été questionnés au regard des injonctions à la participation et des figures accolées à ces publics⁴⁵³. Davantage qu'un discours, nous soutenons que la « culture du risque » est devenue un « *énoncé d'action publique* » (Zittoun, 2013)⁴⁵⁴ qui a réussi à emporter la conviction d'un grand nombre de gestionnaires et qui (re)donne aux autorités publiques la croyance en leur capacité à gouverner les risques et les menaces.

ii. ...à la « culture du risque » comme énoncé d'action publique

Parmi les facteurs explicatifs du mode de gestion positiviste des risques naturels en France, le rôle de l'expertise est souvent pris en compte dans son versant technique et scientifique, en particulier par le rôle joué par les grands corps d'Etat et les dispositifs de savoir-pouvoir qu'ils façonnent au sein d'administrations régaliennes (e.g. Decrop, 2014). Or, au-delà des dispositifs et des décisions qu'elle équipe, l'expertise participe également des schèmes cognitifs et discursifs sur lesquels reposent ces outils et ces politiques. Parmi les savoirs et les discours experts qui se sont développés au sujet des risques littoraux cette dernière décennie, ceux relatifs aux « perceptions du risque » ont gagné une audience croissante dans ce domaine d'action publique, à la faveur des problématisations associées à la vulnérabilité globale des systèmes côtiers (cf. chapitre 4). Différentes enquêtes ont été menées, au sein de projets

⁴⁵² Nous emploierons indifféremment le singulier comme le pluriel pour désigner ces discours sur la « culture du risque », bien qu'il serait intéressant d'étudier plus finement dans quelle mesure différents types de discours sont façonnés et travaillés selon les acteurs, les situations et les périodes.

⁴⁵³ Dans une autre perspective, tout aussi compréhensive et stimulante, Rémi Barbier (2005) a montré les formes de distanciation développées par des citoyens face à l'offre politique de participation.

⁴⁵⁴ Un énoncé de politique publique désigne « l'ensemble des discours, idées, analyses, catégories qui se stabilise autour d'une politique publique particulière et qui lui donne sens. [...] L'énoncé est ainsi un discours stabilisé qui n'existe que dans le déploiement concret qu'en font les acteurs pour leur permettre de saisir leur objet et d'agir dessus. » (Zittoun, 2013, p.20).

pluridisciplinaires⁴⁵⁵, afin d'appréhender les perceptions sociales liées aux risques d'érosion et/ou de submersion marine. Le guide méthodologique sur la « gestion des risques d'érosion et de submersion marines », issu du projet ANR COCORISCO (Connaissance, compréhension et gestion des risques côtiers)⁴⁵⁶ et conçu dans un objectif d'accompagner les gestionnaires dans la gestion et la prévention des risques côtiers, indique par exemple :

« Il est communément admis en psychologie [...] qu'il existe de grands écarts entre les systèmes d'appréciation des risques par les experts et les systèmes de représentation de ces risques par les « profanes », autrement dit, les personnes non averties (habitants, usagers...). Ce grand décalage dans l'appréhension des risques engendre des difficultés dans leur gestion. [...] ce n'est pas seulement la mise en évidence d'un décalage entre des formes de pensée différentes qui importe mais surtout la compréhension de la signification de cet écart. Une meilleure connaissance des représentations pourrait contribuer à réduire ce décalage. » (Hénaff, 2014, p.15).

Les préconisations issues de ces travaux, du moins celles que retiennent prioritairement les décideurs et gestionnaires, visent alors à réduire les « décalages » mis en exergue, par des actions d'information, de communication et de sensibilisation visant à favoriser « l'acceptabilité sociale » et l'adhésion des individus aux diagnostics et aux solutions proposées par les autorités publiques⁴⁵⁷. Ces études apparaissent en effet, aux yeux des décideurs, comme pouvant apporter des éléments de connaissance mobilisable (« *usable knowledge* »), encore qu'il resterait à étudier dans quelle mesure celle-ci est effectivement mobilisée. Elles offrent, à tout le moins, des « données » sur les représentations face aux risques, sur les raisons présidant à la localisation de l'habitat, sur les usages et les activités des espaces littoraux...

Si ces données peuvent éclairer élus et techniciens sur des dynamiques sociales en lien avec les phénomènes étudiés, elles peuvent tout aussi bien constituer des ressources d'une biopolitique au sens de Foucault, par exemple fournir des clés pour légitimer une mesure ou une politique spécifique. Elles permettent par ailleurs de fournir des recommandations en matière d'information et de communication, susceptibles de gains symboliques plus immédiats qu'une confrontation directe des points de vue et des positions respectives pouvant aboutir à des conflits importants. Plus encore, elles peuvent entretenir l'illusion que les actions découlant de ce type de connaissances permettront de limiter les risques institutionnels et politiques déjà mis en exergue *supra*. Dans le cadre de ces politiques, on observe ainsi que :

« La prise en compte des perceptions s'avère donc nécessaire tout en étant marginale. Elle est nécessaire pour que soit pris mesure des écarts, des perturbations qu'elles peuvent

⁴⁵⁵ Parmi lesquels on peut citer ANR MISEEVA, Alternative, SOLTER, Beachmed, Coastance...

⁴⁵⁶ <http://www.risques-cotiers.fr/fr/projets/cocorisco>.

⁴⁵⁷ Un pan de recherches dans ce domaine, issu de l'économie expérimentale, consiste actuellement à travailler sur les émotions et les types de support associés à ces actions d'information préventive et de changement de comportements.

provoquer, notamment lors de l'affichage et de la mise en œuvre de politiques, pour que soient appréciées les conditions d'acceptabilité des risques. Elle est marginale puisque l'objectif (à travers des actions d'information, de communication, etc.) est que ces perceptions pèsent le moins possible sur les choix des autorités publiques » (Gilbert, 2003, p.60).

Cette formule de Claude Gilbert résume bien le mode d'explication qu'entretiennent ces discours experts par la problématisation et la publicisation qu'ils proposent. Mais elle permet aussi d'indiquer que le maintien de ces discours sur la « culture du risque » ne relève pas de ces seuls travaux et discours experts, qui peuvent par ailleurs alimenter des débats et des controverses scientifiques utiles à ce champ de recherches. En reprenant le principe de double herméneutique mis en avant par Giddens (1994), il convient de prendre en compte le fait que les savoirs et les concepts en sciences sociales « *vont et viennent* » *continuellement par rapport à leur objet* » (p.49), pouvant conduire à un « *effet de « subversion » dû à la réintroduction du discours scientifique social dans les contextes qu'il analyse* » (p.46). Peretti-Watel rappelle d'ailleurs que la notion de « culture du risque » a été développée dans les théories de la modernité et par Giddens en particulier (modernité qualifiée de « radicale » ou « réflexive ») :

« La culture du risque est « un aspect culturel fondamental de la modernité, par lequel la conscience des risques encourus devient un moyen de coloniser le futur » (Giddens [1991], p. 244) : nous vivons dans une société qui n'est plus orientée vers le passé mais tournée vers le futur, dans laquelle l'individu a acquis une grande autonomie et se voit exhorté à prendre sa vie en main, en se projetant sans cesse dans l'avenir, pour rester attentif aux risques et aux opportunités qu'il recèle, et en s'appuyant pour cela sur des savoirs experts. » (Peretti-Watel, 2005)

Un rapport d'évaluation des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) de Martinique, élaboré par des bureaux d'études techniques en vue de la révision des PPRN en 2012, offre à ce sujet un exemple de reprise de ce discours, doublé d'une vision peu amène de la « *culture antillaise du risque* » :

« En Martinique, la revendication du droit à la terre, de la liberté de s'établir comme on l'entend, semble l'emporter encore sur le bon sens et la rationalité. Il semble que, d'un point de vue sociologique, la culture antillaise du risque soit aux antipodes de celles des japonais citée en référence pendant des années: ici, vivre avec le risque, c'est finalement plus accepter sa présence et s'en accommoder que s'en prévenir. » « Ce n'est pas la règle qui défaille, c'est le crédit qu'on lui porte. Un gros effort de communication sur la "mentalisation" du risque réel encouru est à mener. [...] C'est le cumul des initiatives prises qui fera céder, peu à peu, les barrières de l'inconscience et de l'immobilisme. » (Créocéan et al., 2011, p.30)

Ces interprétations s'inscrivent particulièrement bien dans les cadres d'incitation à la responsabilisation et à la maîtrise de sa propre préparation face aux risques : « *Maîtrise individuelle, anticipation, adaptation, plutôt que discipline et obéissance : cette conception [...] est bien en phase avec la culture du risque.* » (Peretti-Watel, 2005). Comme Lascoumes (1994) l'a bien montré au sujet de l'environnement, les associations œuvrant pour le compte

de l'Etat à la prévention des risques naturels majeurs peuvent constituer des relais importants pour porter ces discours appelant chaque individu à être acteur de sa propre sécurité :

*« Auditionné par votre délégation, Bruno Retailleau relevait avec justesse que « la culture du risque, ce n'est pas le risque zéro, mais c'est apprendre à vivre avec le risque ». Cette position est d'ailleurs largement relayée par les associations spécialisées dans la prévention des risques. Au cœur de ce **changement de paradigme**, se trouve, selon [une association de prévention des risques majeurs], « la responsabilité citoyenne », autrement dit « le fait que le citoyen prenne ses responsabilités et devienne acteur de sa propre sécurité », ce qui est l'esprit même de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. » (Sénat, 2015. *Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Rapport d'information de MM. François CALVET et Christian MANABLE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 536, p.68).*

Le récit de l'adaptation au changement climatique tend à renforcer cet énoncé de la « culture du risque » au travers des notions associées de résilience, d'anticipation, de préparation, mais aussi de prévoyance et de responsabilité. Ces mécanismes de responsabilisation à une « culture du risque » restent alors sous-tendus par la figure idéal-typique de l'*homo oeconomicus* dont les prises de risque doivent être assorties d'une prévoyance face à l'avenir :

*« C'est dans cette perspective que votre délégation appelle à une concertation de l'ensemble des acteurs concernés, notamment le secteur de l'assurance, afin de mieux prendre en compte les mesures de prévoyance et de résilience mises en œuvre pour limiter les dégâts. Votre délégation entend responsabiliser les populations en leur transmettant la culture du risque, mais également économiser des ressources précieuses du Fonds Barnier. C'est ainsi qu'un système de malus, ou d'indemnisation dégressive en cas d'absence d'efforts de prévention, pourrait être envisagé. » (Sénat, 2015. *Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Rapport d'information de MM. François CALVET et Christian MANABLE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 536, p.68).*

Le cadrage individualiste, ainsi que les processus de rationalisation conduits au travers des *stratégies d'action publique* relatives aux risques littoraux (cf. chapitre 6), favorisent conjointement des entreprises de moralisation des individus à « se montrer prévoyant », mais face auxquelles les dispositions sociales des individus ou des groupes sociaux sont inégalement distribuées (Comby et Grossetête, 2012 ; Comby, 2008)⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ « Les dispositions à l'égard de la norme de prévoyance relèvent du rapport singulier au monde des catégories sociales élevées et non d'un penchant naturel. [...] Une ligne de démarcation symbolique semble ainsi séparer ceux qui peuvent se targuer de tempérance et de civisme, sans pour autant modifier substantiellement leurs modes de vie, de ceux dont l'existence rend la prévoyance improbable sinon impossible. » (Comby et Grossetête, 2012).

Enfin, au-delà de la mobilisation de concepts sociologiques (culture du risque, déni du risque, perceptions et représentations sociales, etc.), s'observe aujourd'hui une appropriation (différenciée) des outils mobilisés par les travaux qui s'intéressent à cette « culture du risque » : des associations (comme *Surfrider Foundation Europe*) et des bureaux d'études techniques engagés dans l'accompagnement des collectivités et l'élaboration de stratégies locales de gestion des risques littoraux reprennent en effet les méthodologies de la recherche (questionnaires d'enquête) pour effectuer des sondages et consultations auprès des résidents et professionnels locaux⁴⁵⁹. Dans le cadre de ces stratégies locales, différents positionnements sur les actions de communication, d'information et de concertation s'observent en fonction des collectivités. Celles qui restent les plus mesurées s'agissant de l'association des associations et des riverains-usagers-citoyens, commencent à faire l'expérience d'une politisation locale des enjeux liés à la gestion du trait de côte, malgré les stratégies de gestion en cours d'élaboration. Dans le cadre de son programme « Gardiens de la côte », l'association *Surfrider Foundation Europe* a fait par exemple état d'un projet d'aménagement (par protection) du littoral sur la commune de Biarritz, pour lequel elle déplore l'absence de concertation préalable à la définition du projet. Le changement climatique peut d'ailleurs constituer une cause supplémentaire pour revendiquer une légitimité à prendre part à l'élaboration des décisions et des actions d'adaptation :

*« Face à la pression du changement climatique sur nos océans et nos littoraux, des projets d'aménagement commencent à voir le jour dans le cadre de stratégies d'atténuation ou d'adaptation et vont se multiplier. Le déficit de dialogue avec les citoyens et les différentes parties prenantes dans la mise en œuvre de projets locaux est bien souvent problématique et peut aboutir à des impasses. Les cadres réglementaires actuels qui régissent la concertation montrent clairement leurs limites alors que ce dialogue citoyen et territorial est une condition de la réussite de la transition écologique. Au travers du projet d'aménagement de la plage de Marbella, *Surfrider* souhaite alerter sur les enjeux de dialogue avec les parties prenantes et demande à être intégrée aux futures discussions. »* (« *Marbella : Surfrider Foundation Europe appelle à rester vigilant* », communiqué de presse, 4 août 2017).

Comme l'a montré Julien Weisbein (2016b) le programme des « Gardiens de la côte », mis en place par l'association *Surfrider Foundation Europe*, fait appel à des bénévoles qui, souvent dotés d'un important capital social et culturel et par leur travail de vigilance et d'alerte, contribuent à « devenir expert » en croisant et en hybridant des formes de savoirs : savoirs « situés » du fait d'un fort ancrage territorial et savoirs plus abstraits et génériques issus des interactions avec le champ scientifique. Ils mettent alors ces expertises au service de la défense politique d'un lieu ou d'une cause pour la préservation du littoral. La dernière sous-

⁴⁵⁹ L'Aquitaine offre de ce point de vue un bon observatoire des transferts et des appropriations en cours des grilles d'enquête mobilisées par les sciences sociales s'intéressant aux perceptions des risques littoraux. Le GIP Littoral Aquitain, dans son rôle d'entrepreneur-frontière, participant de ces transferts.

section analyse quelques initiatives récentes qui visent à favoriser ou à s'appuyer sur ce type de savoirs « situés » résultant de l'expérience des milieux.

iii. Expériences des milieux et savoirs « situés »

Un rapport du Conseil Economique et Social Régional de Martinique relevait une approche par trop cartésienne et descendante de l'information et de la prévention sur les risques majeurs, induisant des décalages avec les attentes citoyennes : « *Une majorité d'enquêtés marquent une préférence pour un apprentissage concret, gestuel et physique, pour des informations détaillées, basées sur des exemples, faisant appel à des représentations visuelles et affectives de la situation de risque [...]* » (CESR Martinique, 2007, p.90). Au-delà d'initiatives déjà présentées dans les chapitres précédents (ateliers EUCC – notamment ceux tenus en 2015 en Martinique et 2017 en Guadeloupe, comité de concertation mis en place à Lacanau dans le cadre de l'appel à projets relocalisation, etc.), des exemples récents observés à l'échelle nationale et au sein de la Région Nouvelle-Aquitaine sont ici présentés afin d'illustrer certaines initiatives prises pour agir et/ou s'appuyer sur la participation et les expériences d'habitants et de personnes qui fréquentent les espaces littoraux (nous n'avons pas connaissance de telles démarches en Martinique). Ces illustrations ont été choisies non pas pour les ériger en « bonnes pratiques » mais pour donner à voir différentes conceptions possibles du rôle et de la place des citoyens-usagers-riverains dans ces initiatives les plus récentes.

Le déploiement, en juillet 2016 par le Cerema, d'une application numérique intitulée « Rivages », était présenté comme une démarche « *expérimentale et participative* » visant à capter des images, à partir des téléphones mobiles, sur l'évolution du trait de côte par les utilisateurs :

« Ce projet de suivi de trait de côte par smartphone représente un projet innovant qui mêle sciences participatives et surveillance du littoral. Cet appel à la participation va permettre de sensibiliser la population aux problématiques liées au littoral telles que l'érosion du littoral et la protection de cet espace naturel qui lie la terre à la mer. Cette démarche expérimentale a également pour objectif de voir si les mouvements continus du trait de côte peuvent être analysés avec ce type d'approche. » « La participation de tous permettra d'obtenir un grand nombre de données en complément des approches existantes et avec une couverture géographique et une fréquence plus importantes que lors d'une opération de terrain classique. » (<http://www.cerema.fr/une-application-gratuite-pour-participer-a-la-a1513.html>)

Cette offre de participation citoyenne rejoint le mouvement croissant de développement des sciences participatives. Les argumentaires qui fondent cette démarche se révèlent davantage techniques et gestionnaires que démocratiques (Salles *et al.*, 2014). Suite aux travaux du Cerema et notamment l'élaboration d'un « indicateur national d'érosion côtière » en 2015, l'objectif est en effet d'augmenter la capacité et la précision d'observation et de suivi des mouvements du trait de côte sur l'ensemble des façades métropolitaines et d'outre-mer. Ce ne sont donc pas tant les expériences et les savoirs citoyens qui sont mobilisés ici, que des

« capteurs citoyens » (Chateauraynaud et Debaz, 2013) et des technologies numériques disponibles à des fins gestionnaires et éducatives.

Au niveau local, la pose de « marqueurs de l'érosion » (à l'image des marqueurs de crues pour les inondations fluviales ou les submersions) est actuellement inscrite dans la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lacanau pour la période 2016-2018. L'objectif est de mettre en évidence, de rendre visible *in situ* les reculs du trait de côte lors d'évènements extrêmes ou les reculs qui pourraient s'opérer si des ouvrages de protection étaient détruits ou inexistantes. Ces marqueurs incrustés dans le paysage pourraient s'accompagner de « panneaux à effet « mémoire » » avec des illustrations photographiques. Ce type d'initiative, s'inscrivant dans un registre pédagogique et éducatif, à mi-chemin entre « mémoire » et « culture du risque », rejoint des préconisations faites à la suite de Xynthia au sujet des submersions marines. Dans un autre registre, plusieurs associations ont été créées au lendemain de la tempête Xynthia (association de résidents, de victimes, etc.). L'une d'elles, créée en 2013 par l'historien Thierry Sauzeau et l'ancien maire de Port-des-Barques (17) Jacky Laugraud, a donné naissance à l'Université Populaire du Littoral Charentais (UPLC). Les statuts de l'association indiquent dans leur préambule :

« L'UPLC se donne pour mission générale de favoriser le développement des échanges sociaux sur le territoire du littoral picto-charentais, en incitant les citoyens à échanger, mais aussi de contribuer à l'amélioration de la diffusion large de l'esprit critique, des savoirs et de la culture, des points de vue et des arguments raisonnés. Ce projet d'éducation populaire est mis en œuvre hors des institutions universitaires traditionnelles, dans un esprit engagé de mixité sociale, de citoyenneté et de démocratie, de gratuité et de coopération mutuelle. L'UPLC se crée dans un contexte historique particulier suite à la tragédie de Xynthia et d'interrogations quant à la place des citoyens dans les décisions publiques dont les tenants et aboutissants restent de plus en plus souvent éloignés de leurs préoccupations réelles et hors de portée en terme de connaissance. »⁴⁶⁰

Assumant un rôle de médiation entre scientifiques, gestionnaires, associations, élus et citoyens, l'UPLC « partage les savoirs scientifiques et techniques ; observe leurs évolutions ; recueille la mémoire vivante et les témoignages de ses habitants ; contribue au débat entre élus, experts et citoyens » (http://www.uplc17.org/?page_id=2). Notre participation à l'une des « rencontres littorales » organisées par l'UPLC, sur le thème des mémoires littorales, avait permis d'observer la richesse des débats, entendue ici au sens de la diversité et du respect mutuel des discours et des points de vue. L'association a par ailleurs produit un travail de plusieurs années sur la mémoire locale des changements advenus sur le littoral charentais, et s'appuie ainsi sur les expériences et le vécu - de personnes âgées en particulier - pour animer (littéralement « donner vie à ») une mémoire contemporaine de ces changements littoraux.

⁴⁶⁰ http://www.uplc17.org/wp-content/uploads/2014/03/Statuts-UPLC-17_juin-2013.pdf.

Ces initiatives récentes font écho, suivant des principes et des registres différents, aux discours sur la culture du risque analysés dans la section précédente. Une manière de porter la critique, sans simplement désigner d'un côté un modèle gestionnaire (technique ou éducatif) et d'un autre côté un modèle délibératif, consisterait alors à s'interroger sur ce que produisent ces démarches, ce qu'elles font faire aux acteurs, et surtout dans quelle mesure elles participent de la construction de « capacités d'adaptation » face aux changements environnementaux et aux risques littoraux. Au-delà de l'aptitude à être affecté ou à être concerné qu'elles peuvent susciter, le questionnement serait alors orienté vers la compréhension de ce qu'elles peuvent donner le « pouvoir d'agir »⁴⁶¹ mais aussi de rendre responsables *et* solidaires (Salles, 2009) de nouveaux collectifs d'acteurs face aux conséquences du changement climatique.

CONCLUSION DU CHAPITRE 9

Plusieurs constats et observations invitent à penser, avec Brian Wynne, que se maintient et se renouvelle aujourd'hui encore un « modèle du déficit », selon lequel le « grand public », qu'il soit riverain ou non d'une zone exposée à des phénomènes littoraux potentiellement dangereux, n'aurait que des informations insuffisantes, une vision partielle ou biaisée des risques, voire des comportements irrationnels déterminés par l'émotion et l'intérêt privé. Ainsi entendu, ce modèle n'est jamais qu'un idéal-type, dont les manifestations dans la vie courante revêtent des formes et des nuances plus subtiles. Cependant, au-delà de la pluralité de ces formes, un discours commun sur la « culture du risque » s'observe dans les politiques des risques littoraux, et ce à toutes les échelles d'action publique et de gouvernement.

Ce discours s'est en grande partie forgé à partir des propositions théoriques de la modernité réflexive (Beck *et al.*, 1994), en opérant, à la faveur d'appropriations partielles et successives, plusieurs glissements : entre « société du risque » et « société de l'individu » (appelant chacun-e à être « acteur de sa propre sécurité », à « se montrer prévoyant », etc.), entre perceptions et représentations sociales, entre gestion des risques et confiance dans les systèmes experts, etc. Abondamment véhiculé et repris par différents acteurs, il permet de « chaîner » des problèmes (les risques et les menaces que fait peser le changement climatique sur les littoraux), des publics (les habitants et riverains des zones à risque), des solutions (de gestion et de prévention des risques), des valeurs (de responsabilité, de prévoyance)... En ce

⁴⁶¹ A l'instar des analyses sur l'*empowerment* (Bacqué et Biewener, 2013) ou encore sur les capacités (théorisées par A. Sen) pour l'adaptation au changement climatique (Holland, 2017 ; Pelling, 2010 ; Sheller et León, 2015), tout en évitant les mêmes écueils et critiques de « domination » que celles adressées ici au sujet de la « culture du risque ».

sens, il constitue un *énoncé d'action publique* qui (re)donne du sens et une légitimité d'action pour l'Etat et les autorités publiques au regard de leurs missions de sûreté publique⁴⁶².

Il ne s'agit pas de suspecter les motivations des responsables politiques à vouloir réduire la vulnérabilité de systèmes sociaux et écologiques face aux changements environnementaux, l'Etat et les collectivités ayant un rôle important à jouer pour prévenir et limiter des situations présentant des possibilités de danger pour les biens et les personnes⁴⁶³. Il s'agit en revanche de reconnaître que le modèle à l'œuvre n'offre pas les conditions d'un débat pluraliste et ouvert sur les modes d'habiter et de « faire face » aux risques et aux menaces qui pèsent sur les littoraux. Les récentes initiatives volontaires pour accroître la culture du risque, présentées en fin de chapitre, pourront à ce titre suggérer des voies pour favoriser des capacités individuelles et collectives d'adaptation au changement climatique. Elles montrent que les organismes gestionnaires ne détiennent plus le monopole d'une communication sur l'expertise qu'ils produisent.

Nous avons mis en exergue dans quelle mesure la problématique du changement climatique, et les entreprises de « colonisation du futur » afférentes, résonnent bien avec ces préceptes de responsabilité et de prévoyance. Des acteurs et organisations peuvent cependant s'en saisir pour revendiquer ou renforcer une légitimité à participer aux projets et stratégies d'adaptation au changement climatique. Ces processus de politisation, s'ils sont encore faiblement observés (hors périodes de crise liées à des événements extrêmes notamment), pourraient s'accroître dans l'avenir, et il n'est pas sûr qu'énoncer un défaut de « culture du risque » suffise à contenir ces voix alternatives et ces voies de politisation.

Pour comprendre le succès de cet *énoncé d'action publique*, il s'agissait d'observer dans quelle mesure les discours experts des sciences sociales au sujet des perceptions des risques sont repris dans différents espaces publics et peuvent être transformés, simplifiés, voire détournés. C'est donc à une certaine vigilance à laquelle les sciences sociales du littoral pourraient s'astreindre, pour ne pas devenir des opérateurs d'un modèle dans lequel élus et décideurs s'attachent à conserver la propriété des problèmes en constituant les résidents des zones à risque comme les « publics » de ces problèmes, *via* un double travail de démarcation entre « experts » et « profanes » d'une part, et entre « propriétaires » et « publics » des problèmes de risques littoraux d'autre part. Car ce discours participe plus généralement de ce

⁴⁶² « Un discours devient un énoncé à partir du moment où il est repris par d'autres acteurs, indépendamment de son processus d'élaboration. » (Rio, 2015, p.42).

⁴⁶³ Ce que J. Theys (2003) met en exergue lorsqu'il envisage une répartition des grands domaines de compétences pour des démarches territoriales de développement durable, conférant à l'Etat des missions et champs de compétences pour gérer des « situations insoutenables », « trop graves pour pouvoir être prises en charge efficacement à la seule échelle locale », parmi lesquelles : l'artificialisation non maîtrisée du littoral, la vulnérabilité excessive de certains territoires (littoral, zones urbaines exposées...). Pour une argumentation similaire sur la problématique de gestion de l'érosion côtière, voir Cooper and McKenna, 2008.

que Wynne appelle des processus de « risquification » (*riskification*)⁴⁶⁴, au travers desquels la division du travail social qui en résulte constitue selon lui un véritable « *syndrome culturel* » (Wynne, 2001).

Se pose enfin, au regard des constats dressés dans ce chapitre, le rôle de la sociologie qui, en France et dans le domaine des risques, a très tôt refusé la perspective de répondre à des commandes visant l'étude des perceptions sociales d'une activité dangereuse, d'un phénomène naturel menaçant, etc. (Gilbert, 2016). Dans le domaine des risques littoraux, les demandes et les attentes en matière d'expertise sociale sont actuellement nombreuses, et croissantes. Comment se positionner si la perspective d'une sociologie à deux faces, académique *et* publique (Hirschhorn, 2013), motive des sociologues ? Ne pas répondre à ces commandes ou au contraire les accompagner présente le risque d'une « dépendance au discours » de la « culture du risque » face aux nouvelles attentes en termes de préparation, de prévention, d'anticipation face aux effets du changement climatique et à leurs incertitudes. Une troisième voie, celle d'une sociologie à la fois critique et réflexive (à la fois par rapport aux demandes et aux manières d'y répondre) a été défendue (Uhalde, 2008). Reste alors à mieux étudier les façons de la rendre audible face à la demande sociale de sociologie⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Nous sommes tentés ici de faire un parallèle avec ce qu'a montré Ludovic Ginelli au sujet de l'écologisation, qu'il définit comme « *une entreprise de recadrage cognitif et normatif [...] visant à une inflexion écologique plus ou moins forte des normes (légalles ou implicites) et des pratiques sociales en vigueur dans le domaine considéré [...]* » (Ginelli, 2016, p.23).

⁴⁶⁵ Les différentes présentations des résultats que nous avons faites suite à l'enquête conduite à Lacanau (dans des comités techniques et scientifiques au niveau régional, lors d'un forum public au niveau local...) ont montré des réceptions différenciées ou nuancées selon les moments et les interlocuteurs : elles ont plutôt participé au renforcement d'un climat de confiance et de dialogue au niveau local, d'un changement de vision voire de posture chez certains acteurs régionaux comme le GIP Littoral Aquitain, et d'une diffusion-communication souvent incontrôlée dans le champ journalistique...

Conclusion générale

A partir d'une analyse processuelle et multi-niveaux, appuyée par une approche comparée de deux cas d'étude infranationaux (la Martinique et l'ex-Aquitaine), la thèse a cherché à analyser les processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières, ainsi qu'à appréhender leurs effets sociaux et territoriaux. La conclusion synthétise les principaux résultats, discute ensuite les interprétations associées, et ouvre enfin quelques perspectives issues de cette recherche.

1. La mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières : une gouvernance performative

L'adaptation en zones côtières : structuration et propagation d'un récit d'action publique

La « mise en récit » de l'adaptation au changement climatique pour les zones côtières a tout d'abord été analysée à partir du « régime climatique » international à partir duquel l'adaptation a été problématisée et publicisée. Différentes phases ont été identifiées dans sa mise à l'agenda scientifique et politique à l'échelle internationale : le travail de collecte, de traitement et d'évaluation de connaissances scientifiques mené par le GIEC au début des années 1990 sur les perspectives d'élévation du niveau de la mer et leurs effets sur les littoraux ; l'appropriation et la confrontation de cette expertise climatique dans le cadre des négociations internationales ; les revendications issues de coalitions de cause pour reconnaître la vulnérabilité spécifique des Etats insulaires (comme l'Alliance des Petits Etats Insulaires – AOSIS), l'évolution des cadres conceptuels pour penser l'adaptation non plus seulement comme un ajustement aux *stimuli* climatiques mais comme une coévolution en fonction des changements environnementaux et de transformations sociétales graduelles. Jusqu'à la fin des années 2000 l'adaptation reste essentiellement une problématique rattachée aux pays du Sud, sous l'angle de mécanismes de financement et de plans nationaux d'adaptation.

Nous nous sommes attachés à analyser les dispositifs d'expertise et d'action mobilisés face à l'accentuation prévue des phénomènes de submersion marine et d'érosion côtière. Dès les premiers travaux affiliés au GIEC en 1989-1990, cette « mise en récit » de l'adaptation face à l'élévation croissante du niveau de la mer s'est traduite en différents « énoncés d'action publique », à partir de trois options d'adaptation que sont la protection, l'ajustement et le repli stratégique (ou relocalisation des biens et des activités). Depuis, la circulation et la propagation de ce récit et de ces énoncés d'action publique, par des « experts globaux », des réseaux et des plateformes de partage de connaissances et de « bonnes pratiques », participent de la légitimation et de la mise en politique de l'adaptation au changement climatique à différentes échelles d'action publique. Nous avons à ce titre souligné l'émergence d'une « gouvernance expérimentaliste » (Sabel et Zeitlin, 2010) dans le cadre de la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique de 2013 (Commission Européenne, 2013). Les objectifs fixés aux Etats membres, comme la mise en place de stratégies d'adaptation et de gestion intégrée des zones côtières, sont en cours d'évaluation et pourraient

conduire, en fonction des résultats de l'évaluation et des négociations qui s'en suivront, à des mesures plus coercitives, obligeant les Etats à renforcer leurs dispositifs juridico-normatifs.

Réseaux et circulation d'experts, de normes et de « bonnes pratiques »

D'autres processus transnationaux de transfert et de circulation d'expertises, de concepts et de normes entre Etats membres de l'Union Européenne ont été identifiés. Ce sont davantage des programmes de démonstration et des projets de recherche partenariaux qui ont été soutenus et mobilisés jusqu'à présent par les instances européennes. Pour le problème spécifique de l'érosion marine, ce fût en particulier le cas du projet EUROSION en 2003-2004 dans lequel différents organismes français (établissements publics, universités, fédération française des sociétés d'assurance...) étaient impliqués. Ce projet a permis une appropriation et une traduction progressive du dispositif anglais des *shoreline management plans* (plans de gestion du trait de côte) qui se développe aujourd'hui en France dans le cadre des stratégies (nationale, régionales et locales) de gestion du trait de côte. Le développement de ces stratégies s'observe à la suite de plusieurs évolutions dans la façon de concevoir l'adaptation des littoraux en France.

D'une attention portée d'abord sur les impacts du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer en particulier, ce sont désormais des approches conceptuelles (sur les vulnérabilités et l'adaptation) et opérationnelles (techniques « douces » de gestion ou d'accompagnement de l'évolution du trait de côte) qui nourrissent les référentiels d'aménagement et de gestion des littoraux. Les programmes de recherche nationaux dédiés au changement climatique et/ou au littoral (ANR-CEPS, GICC, LITEAU, Fondation de France) ont participé de ce type d'avancées théoriques, méthodologiques et pratiques à travers les partenariats mis en place sur ces thématiques entre chercheurs, gestionnaires, élus et associations. S'est finalement constituée au niveau national une communauté épistémico-gestionnaire, issue en partie de celle qui existait sur - et pour - la gestion intégrée des zones côtières, autour des impacts, des vulnérabilités et des mesures d'adaptation en zones littorales face aux effets du changement climatique.

Malgré les efforts de recherche et d'expertise réalisés, des controverses et de nombreuses incertitudes persistent sur l'ampleur et la temporalité des effets du changement climatique et des vulnérabilités associées. C'est le cas des conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur l'aggravation des processus d'érosion marine : une controverse scientifique, liée entre autres à l'utilisation de modèles mathématiques développés dans les années 1960, conduit plusieurs scientifiques et experts à rappeler que l'érosion marine est une tendance observée mondialement du fait d'une « pénurie sédimentaire », aggravée par l'effet conjugué des aménagements anthropiques et du changement climatique. La submersion marine donne lieu aux mêmes types de messages scientifico-politiques dans différents espaces publics, afin que le changement climatique ne serve pas d' « excuse commode » et ne dégage la responsabilité de certains élus ou aménageurs par rapport à des décisions qui engagent l'intégrité des milieux naturels, la sécurité des biens et des personnes et/ou le coût économique des mesures prises ou des dégâts liés à des catastrophes telles que Xynthia en 2010.

Dispositifs de planification, de prévention et de précaution face aux risques et aux menaces

La catastrophe Xynthia a catalysé, malgré les incertitudes sur l'ampleur et le rythme d'accélération de la montée du niveau de la mer, la prise de mesures incitatives et réglementaires à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale. En France, des mesures réglementaires ont été intégrées au sein des plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Sur la base de recommandations issues de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC) émises quelques semaines avant l'épisode Xynthia et reprises dans le Plan national d'adaptation au changement climatique en 2011, cette révision des PPRL a entraîné un renforcement de la prévention, à travers des surcotes introduites sur les niveaux d'aléas à prendre en compte (aléa de référence et « aléa 2100 »). De même, des mesures supplémentaires de précaution ont été introduites en matière de construction et d'aménagement du bâti dans les zones identifiées à risque pour l'aléa 2100. Ces mesures de « prévention renforcée » et de « précaution mesurée » n'ont cependant pas opéré de changement dans la façon de concevoir et d'opérationnaliser les PPRL, en particulier au sens d'une territorialisation accrue de la gestion et la prévention du risque. C'est ce qui induit pour partie que ces procédures suscitent toujours autant de tensions et de conflits entre l'Etat et les collectivités, chaque partie usant de stratagèmes (avancement de la procédure en « temps masqué » pour les services de l'Etat, contre-expertise pour les collectivités...) pour défendre ses positions et faire entendre ses arguments par rapport à ces opérations d'objectivation du risque qui influent sur les possibilités d'aménagement et d'urbanisme des communes littorales.

Les outils de planification et d'aménagement des littoraux se trouvent donc aux prises avec les problèmes soulevés par l'adaptation au changement climatique. Les financements nécessaires pour supporter l'augmentation des coûts et des dommages liés au changement climatique influenceront également sur les mécanismes assurantiels qui indemnisent les pertes de biens publics ou privés. En France, ces mécanismes sont régis dans le cadre du régime d'assurance et d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime CatNat), basé sur une solidarité nationale et des cotisations d'assurance similaires quel que soit le niveau d'exposition des biens aux risques. Un important travail d'expertise et d'anticipation est conduit par les compagnies d'assurance et de réassurance françaises pour estimer cette hausse des coûts et des dommages. Sur la base des modélisations et des projections établies, se développe peu à peu l'idée d'une modulation des cotisations d'assurance selon le niveau d'exposition au risque et/ou selon les efforts consentis pour renforcer la prévention. Le système de solidarité nationale serait maintenu mais révisé pour envoyer un « signal » au marché de l'immobilier et accroître la responsabilisation des collectivités et/ou des particuliers. Au niveau international, des mécanismes de transfert de risques sur les marchés financiers s'observent via des « obligations catastrophe » et l'idée d'« obligations résilience ». Cette financiarisation de l'action climatique commence désormais à se traduire en France par

l'émission d'« obligations vertes », afin d'appeler des investissements étrangers pour financer des projets d'adaptation au changement climatique⁴⁶⁶.

Les mesures en termes de préparation (*preparedness*) et de réduction des vulnérabilités socio-environnementales face au changement climatique sur les littoraux sont cependant à rechercher ailleurs que dans ces outils de planification et de prévention. Au-delà de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans différents domaines et secteurs d'action publique (*mainstreaming*), qui s'opère essentiellement par la planification (plan national d'adaptation, plans de prévention des risques littoraux, schémas et plans climat territoriaux...), nous avons en effet mis en exergue deux formes d'instrumentation mobilisées pour passer de la prévention et de la gestion de crise à une « gouvernance de la préparation » (*governance of preparedness*), que nous qualifions de « gouvernance performative » : d'une part ce que nous appelons des « stratégies d'action publique », et d'autre part des expérimentations sociales et politiques, les secondes pouvant être incluses dans les premières. Avant d'en rappeler les principales caractéristiques et les dynamiques auxquelles elles donnent lieu, nous revenons sur les évolutions de l'action publique qui, sans être spécifiques au cas des zones côtières, influent sur ces processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique.

Préparation et adaptation au changement climatique : entre *gouvernance adaptative* et *gouvernement des territoires*

D'une part, la multiplication de dispositifs de labellisation, d'appels à projets et de guides de « bonnes pratiques » d'adaptation au changement climatique, puisant dans les référentiels et les instruments néo-managériaux du monde de l'entreprise, constituent autant de formes de gouvernement qui misent davantage sur la créativité, la compétition et l'émulation entre territoires que sur des principes classiques de planification et de contractualisation. Ces formes de gouvernement à distance (Epstein, 2013), de gouvernement par les labels (Bergeron *et al.*, 2014), et de circulation croisée (Béal *et al.*, 2015) mobilisent les collectivités autant comme des partenaires que comme des « leviers » pour favoriser des dynamiques d'apprentissage et d'imitation entre territoires en faveur de l'adaptation au changement climatique. Une forte rhétorique performative s'observe pour stimuler cet élan proactif et créatif, à l'image de « l'agenda des solutions » où des collectivités, des territoires (notamment les territoires ultramarins) et des entreprises sont mis en avant comme des « pionniers » et des « exemples » à suivre. Les collectivités les mieux dotées en ingénierie de projet ne sont d'ailleurs pas en reste pour chercher à se distinguer ou profiter d'effets d'aubaines liées aux dynamiques collectives qu'elles ont initié à leur échelle, même si les gains et les risques politiques dépendent du dispositif incitatif et des enjeux à traiter.

⁴⁶⁶ Pour une analyse critique de cette « éthique de la résilience » promue au niveau international pour favoriser un accommodement aux conditions climatiques et environnementales, voir l'article de R. Felli (2014).

D'autre part, « l'expérimentation » tend de plus en plus à être mobilisée comme une voie d'élaboration, de conduite et d'évaluation de l'action publique (Simha, 2015 ; Barthe et Linhardt, 2009 ; Quet, 2013, 2009), à la fois originale et adaptée à la singularité des configurations, dans de nouveaux domaines et enjeux comme le changement climatique. L'usage de la notion s'est fortement développé ces dernières années pour signifier l'établissement de nouvelles mesures que les pouvoirs publics souhaitent tester avant de décider de leur généralisation. Proche de la notion d'*evidence-based policy making* (construction d'une politique basée sur la preuve), l'expérimentation est l'une des voies empruntée pour tester et explorer de nouveaux dispositifs, et s'inscrit dans le mouvement de modernisation de l'action publique.

A l'image de ce qui est prescrit par la « gouvernance adaptative », ces incitations à innover et à expérimenter se caractérisent par la volonté explicite de recourir à des formes de gouvernance souples, inclusives, réversibles, modulables. L'expérimentation peut ainsi flirter avec les marges d'une légalité parfois hermétique à la singularité des situations, aux enjeux d'adaptabilité de l'action publique posés par les changements globaux, tout en garantissant le maintien et la stabilité des cadres existants. Elle constitue une forme de réponse provisoire à un contexte de fortes incertitudes où aucune solution ne peut véritablement être considérée comme optimale à long terme. Parallèlement, dans un mouvement conjoint de recentralisation-décentralisation et de limitation des dépenses publiques, l'Etat se maintient dans le « jeu local » par un « gouvernement des territoires » pour opérationnaliser les engagements climatiques et énergétiques internationaux (Poupeau, 2013a). Le recours à l'expertise scientifique et technique se révèle enfin déterminant pour accompagner cette recomposition de l'Etat, même si elle associe de plus en plus un nombre croissants d'acteurs dans des formes d'expertise procédurale (Granjou et Barbier, 2010). Dans ce contexte d'évolutions entre *gouvernance adaptative* et *gouvernement des territoires*, deux formes d'instrumentation ont été mises en avant et étudiées : les *expérimentations* et les *stratégies d'action publique*.

Expérimentations et stratégies d'action publique

1) Faisant historiquement suite au « plan », puis au « projet », la *stratégie d'action publique* se définit par plusieurs dimensions : recherche d'efficacité à court terme et anticipation du long terme (par évaluation et révision périodique des objectifs), cadrage par le centre et conception-opérationnalisation par les territoires (par des appels à projets, des référentiels et guides méthodologiques), efficacité et rationalisation de l'action publique (par hiérarchisation et définition de zones prioritaires), rationalité experte et participation des parties prenantes. Les stratégies d'action publiques comme « méta-instruments » combinent ainsi des outils

incitatifs (appels à projets, labellisation...), communicationnels, réglementaires et coercitifs pour accroître à la fois la légitimité et l'efficacité de l'action publique (Salles, 2006)⁴⁶⁷. La question de l'équité de ces mesures semble un point encore aveugle et sera esquissée comme perspective de recherche.

Deux *stratégies d'action publique* ont été étudiées dans leur déclinaison nationale (leur déclinaison en stratégies locales est en cours d'élaboration ou de lancement) : la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC, 2012), et la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation et de submersion (SNGRI, 2014). Elles visent toutes deux à la réduction des vulnérabilités littorales sur le long terme, l'une vis-à-vis de l'érosion marine l'autre vis-à-vis de la submersion, tout en appelant à développer une gestion cohérente et coordonnée de ces phénomènes à l'échelle des territoires. Leur architecture dessine une « nouvelle gestion publique des risques » (*new public risk management*), où la priorisation et la publicisation des risques participent à limiter autant les risques politiques et institutionnels que les vulnérabilités socio-environnementales sur les territoires identifiés comme « prioritaires ». Le niveau de concrétisation de cette nouvelle gestion publique des risques reste encore variable selon les dimensions considérées et les stratégies étudiées. La mise en conformité des stratégies infranationales (locales, régionales) est par exemple d'autant plus cadrée par des textes réglementaires et des documents d'accompagnement (guides méthodologiques, référentiels...) quand la stratégie nationale participe de la transposition d'une directive européenne (ex. de la SNGRI et de la Directive Inondation) notamment pour parer aux risques de contentieux avec l'Europe. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte reste quant à elle plus lâche dans cette articulation multi-niveaux, du fait d'une posture moins dirigiste et plus animatrice de la direction ministérielle qui la pilote. La priorité a jusqu'à présent été mise sur l'identification et la hiérarchisation à l'échelle nationale des territoires où les enjeux menacés sont les plus importants au niveau économique. Cette nouvelle gestion publique des risques littoraux semble toutefois s'affirmer à travers les *stratégies d'action publique*, par cette hiérarchisation et une responsabilisation individuelle et collective sous couvert de cohérence, de transparence et d'efficacité de l'action publique.

2) Dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, l'Appel à Projets Relocalisation du Ministère de l'Ecologie, visant à « expérimenter » la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, s'est imposé comme un instrument souple et flexible qui articule au mieux les interdépendances rendues de plus en plus explicites par les changements globaux. Cette instrumentation repose sur une circulation croisée, à la fois verticale (entre Etat et collectivités) et horizontale (au sein des territoires), des expérimentations et des expériences locales. La comparaison de ces processus de circulation entre les cas martiniquais et aquitain (mais aussi sur les autres sites de l'appel à projets

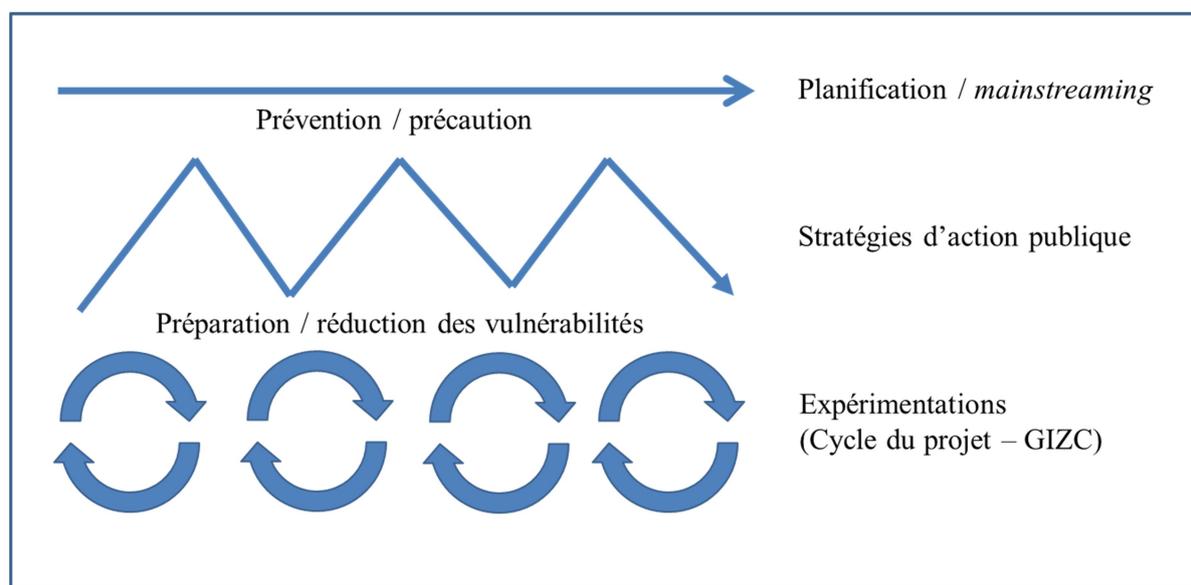
⁴⁶⁷ Ces stratégies d'action publique pourraient à ce titre symboliser l'avènement du référentiel de « l'efficacité globale » esquissé par Muller (2015).

relocalisation) confirme le rôle joué par l'Etat territorial dans ces relations entre « centre » et « périphérie » (Poupeau, 2013b). Mais elle a aussi montré que l'expérimentation politique dépend pour beaucoup d'acteurs situés à la fois aux échelles intermédiaires de l'action publique (intercommunalités et régions principalement) et aux frontières de l'administration, des élus locaux, des experts, des associations et des acteurs privés. L'absence et/ou la présence de tels acteurs frontières semble une des conditions (nécessaires mais non suffisantes) d'accomplissement de cette gouvernance performative vis-à-vis de la transversalité et des jeux d'échelles des politiques d'adaptation au changement climatique. Le travail politique mené par le GIP Littoral Aquitain a été déterminant pour l'appropriation du cadrage expérimental et sa « mise en musique » : en combinant participation des élus locaux, expertise technique et juridique, animation souple et « savante » de la prospective participative, frictions contrôlées avec les services de l'Etat, et grammaire du développement territorial afin d'embarquer des riverains, des associations et des représentants professionnels dans un régime d'exploration des futurs, ce travail a permis l'approfondissement des incertitudes et l'analyse des leviers et des obstacles permettant de mener une relocalisation des biens et des activités.

La logique de l'expérimentation a été poussée jusqu'à son terme par le GIP Littoral Aquitain pour administrer la preuve, basée sur l'expérimentation politique (*experiment policy-based evidence making*), que le cadre réglementaire et financier en vigueur est inadapté pour mettre en œuvre la relocalisation sur les sites aquitains. Et la boucle est presque bouclée : ce n'est pas le Ministère de l'Ecologie, porteur de l'appel à projets, qui a inscrit ces propositions dans le débat politique mais, après échanges avec le GIP Littoral Aquitain et d'autres acteurs, les parlementaires qui président le comité de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte. Ces propositions ont donné lieu à la proposition de loi « portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique », déposée en juillet 2016 à l'Assemblée nationale. Du Parlement, espace politique ouvert aux influences et aux intérêts extérieurs, est née une controverse suite à l'appropriation stratégique de cette proposition de loi par certains sénateurs soucieux de modifier des règles de la loi Littoral. Cette controverse s'est « refroidie » suite au travail de compromis mené par les porteurs de ce projet et le Ministère ; depuis le changement de gouvernement et de mandature parlementaire au printemps 2017, de nombreux acteurs (fédération des parcs naturels régionaux, pétition en ligne réunissant plus de 300 000 personnalités politiques et internautes...), restent vigilants face aux tentatives de récupération de ce projet de loi, tout en soutenant majoritairement les mesures initiales devant permettre de rendre possible la relocalisation juridiquement et financièrement. L'expérimentation, telle que prônée par le courant de la gouvernance adaptative et comme nous allons l'illustrer plus encore, ne peut ainsi faire l'économie d'une analyse de la compétition politique qui se joue dans et en dehors de ces dispositifs expérimentaux.

Ces expérimentations et ces stratégies d'action publique ne se substituent pas aux instruments plus classiques de la planification et de la contractualisation. Au pire ils sont sans effet sur eux, au mieux ils les transforment. Mais comme l'illustre le cas de la proposition de loi portant « *adaptation des territoires littoraux au changement climatique* » issue de l'expérimentation sur la relocalisation, on voit qu'ils les alimentent et les approfondissent davantage. Que ce soit par obligation européenne (stratégie de gestion des risques inondation)

ou par initiative-imitation d'un autre dispositif (*shoreline management plan* et SNGRI), les stratégies d'action publique comme méta-instruments visent alors à assurer une articulation « efficace » des interdépendances entre savoirs, outils de régulation et échelles d'action publique. La figure suivante donne une vue schématique des instruments et processus de mise en politique de l'adaptation au changement climatique en zones côtières.



La marche performative de l'adaptation des littoraux au changement climatique

Une gouvernance performative

Rendre tangibles les effets de l'élévation du niveau de la mer, élaborer des scénarios et « raconter le futur », expérimenter de nouvelles options d'adaptation à l'échelle des territoires, montrer l'exemple (par un prix, un label, un trophée) pour que d'autres le suivent, mettre en œuvre des stratégies fondées sur des indicateurs pour améliorer les performances de l'action publique, tous ces éléments concourent à inscrire la préparation et l'adaptation aux effets du changement climatique dans des formes de gouvernance à visée performative. Plus précisément, les éléments communs aux *expérimentations* et aux *stratégies d'action publique* en constituent les composants clés en ce que ces dispositifs : i) formulent des énoncés désignant des futurs potentiels (récits, expertises, modélisations, simulations...) ii) ouvrent une compétition/coopération pour une appropriation collective commune de ces énoncés et de ces futurs (appels à projets, labels, indicateurs...) iii) proposent des démonstrateurs pour les mettre à l'épreuve et leur donner une visibilité (expérimentations, concertations, labellisations...). Face aux incertitudes liées au changement climatique, tant scientifiques qu'institutionnelles et politiques, cette gouvernance performative s'entend donc comme l'ensemble des énoncés et des dispositifs qui visent à faire advenir (un projet, des innovations, une stratégie d'adaptation) les mesures qu'ils s'efforcent de montrer comme nécessaires et légitimes (par un appel à projets, une expérimentation, une stratégie nationale).

La gouvernance performative ne renvoie donc pas, dans nos propos, à une seule activité rhétorique ou manipulatoire : nous reconnaissons la dimension stratégique et actionniste de l'expérimentation et des stratégies d'action publique, mais ces dernières ont aussi été analysées par rapport à leur équipement matériel (indicateurs de performance, plateformes et réseaux, rapports, prix et labels...), à la formation de collectifs (comités de pilotage des stratégies locales, « groupes projet », groupes d'experts et comités de sélection, comités de concertation dans les expérimentations...), ainsi qu'aux intentions et aux volontés (politiques, associatives, citoyennes...) de réduire durablement les vulnérabilités socio-environnementales face aux risques et aux menaces. En ce sens, performer, « *[ce] n'est ni faire avec des éléments arbitraires tombés du ciel, ni reproduire des forces révélant un réel déjà là : c'est donner une forme, composer un monde commun* » (Denis, 2006). C'est en ce sens que l'expérimentation politique, qui circonscrit pendant un temps donné un collectif d'acteurs et d'entités (des habitants, des élus, des experts, des probabilités, un rapport, des scénarios et des récits, des tempêtes...), a permis en Aquitaine de réunir les conditions collectives et matérielles permettant d'esquisser des trajectoires possibles pour Lacanau à 2100, de composer un nouveau comité de concertation à l'échelle locale, de donner forme à des propositions de mesures visant à rendre opérationnelles la relocalisation, etc.

Cette définition de la performativité comporte au moins une ambiguïté : comme notion mobilisée pour analyser ce qui advient (ou cherche à faire advenir) dans le cours d'action, elle recèle aussi un potentiel critique. Cette lecture critique peut être assumée si elle vient directement des acteurs eux-mêmes (Moquay, 2015). Mais elle peut aussi être menée en suivant sur un temps plus long le travail toujours nécessaire pour assurer cette performativité, et en faisant porter une critique pluraliste pour « *montrer que d'autres mises en forme [politiques] sont possibles* » (Denis, 2006). Nous avons par exemple mis en avant que la plupart des participant-e-s ont vécu l'expérimentation locale à Lacanau comme une expérience positive et enrichissante, mais qu'elle a aussi permis de tester des propositions de mesures de relocalisation afin d'analyser leurs réactions. Le maintien du comité de concertation pour la seule information de ses membres sur le suivi et l'avancement de la stratégie locale de gestion de la bande côtière 2016-2018 nous a conduits à porter un regard plutôt critique. Cependant, le niveau global de satisfaction de cette expérience participative, tant chez les participant-e-s que chez les élus, a aussi conduit à *inscrire* dans la stratégie locale l'idée d'un référendum à l'échelle communale afin d'opérer un choix entre protection ou relocalisation à long terme. Cette *inscription* pourrait tomber aux oubliettes, se maintenir en tant qu'inscription dans un document des années durant, être brandie par un collectif et rappelée au bon souvenir des élus... Nous proposons alors de discuter les résultats et les interprétations de la thèse sur quelques effets en cours ou possibles de cette mise en politique de l'adaptation au changement climatique pour les territoires littoraux.

2. De la visée performative aux effets différenciés selon les territoires

Ces dispositifs à visée performative ont pour finalités de faire exister et de préparer à une réalité « déjà là » et « pas encore tout-à-fait là », en créant les conditions d'un accomplissement de ce qui est montré ou énoncé. Ces conditions ne semblent toutefois réunies qu'en de rares occasions face aux difficultés de gouvernabilité de l'adaptation en

zones côtières. Rien ne dit en effet que de telles stratégies d'action publique et expérimentations résistent mieux aux critiques, aux résistances et aux débordements propres à la mise en œuvre des instruments d'action publique (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Notre analyse montre à ce sujet plusieurs dynamiques à l'œuvre.

Acteurs et organisations frontières : décentralisation, recentralisation... externalisation du gouvernement territorial des risques ?

Suite à la catastrophe Xynthia, l'Etat a repris la main sur la gestion des risques littoraux en se portant garant de la légalité vis-à-vis des engagements européens et éviter les foudres du contentieux. L'essentiel est de réduire le risque politique quitte à reporter la responsabilité des dommages sur un fonds d'Etat, sur les collectivités (*via* la réforme GEMAPI par exemple) ou sur les riverains *via* la logique assurantielle croissante. Au-delà de la sectorialité toujours palpable des politiques et des mesures entre érosion côtière et submersion marine, cette recentralisation opère alors que dans le même temps des acteurs et organisations frontières s'imposent comme organisateurs du gouvernement territorial des risques, par le double jeu de l'agencification qui les substitue à un Etat en retrait en termes d'ingénierie publique et de la montée en puissance des pouvoirs régionaux (loi Notre) et des métropoles (loi Matpam).

Ces acteurs frontières doivent cependant trouver un équilibre entre leur encastrement dans des réseaux d'action publique et une relative autonomisation pour faire reconnaître à l'échelle nationale les spécificités des situations littorales sur lesquelles ils interviennent. L'approche comparée a montré que cette autonomisation n'est jamais acquise : elle est bien accompagnée et négociée pour les actions menées sous l'égide du GIP Littoral Aquitain ; mais elle peut donner lieu, comme pour le cas de l'Agence des 50 pas géométriques, à de nouveaux compromis entre l'Etat et les collectivités territoriales. Suite à plusieurs décennies du maintien de la zone des 50 pas géométriques dans le régime de la domanialité publique et à de nombreuses prorogations de la durée de vie de l'Agence des 50 pas géométriques, le pari d'une gouvernance territoriale est désormais tenu par le transfert prévu de ces secteurs urbanisés à la Collectivité Territoriale de Martinique. De nouveaux équilibres entre logiques d'aménagement et logiques de gestion et de prévention des risques resteront à trouver dans cette nouvelle configuration. Pour l'heure, les stratégies de gestion des risques inondation et submersion apparaissent comme des lettres d'intention cherchant leurs destinataires.

Les élus locaux adoptent des positionnements différenciés selon les valeurs et les projets qu'ils défendent et selon les capacités d'ingénierie et de mobilisation des financements supra-communaux. Dans un contexte où les Régions sont de plus en plus considérées comme l'échelle de coordination et de mise en cohérence des politiques littorales, et où apparaissent de nouveaux découpages institutionnels avec les Comités maritimes de façade (CMF) et ultramarins (CMU), les jeux de conformité, de compatibilité et de renvoi entre différentes stratégies, plans, programmes et schémas brouillent la lisibilité de l'action locale. Les collectivités les moins dotées en compétences et en ingénierie institutionnelle sont alors réticentes à s'engager dans des formes de politiques expérimentales, pour lesquelles l'accompagnement de structures ou d'organisations frontières facilite un engagement dans de telles voies exploratoires à l'échelle locale.

Les héritages et les découpages administratifs et politiques, autant que la délimitation des territoires sur lesquels mettre en œuvre des stratégies d'action publique, rendent toujours problématique le renforcement des liens terre-mer tel qu'il est prôné depuis trois décennies par les démarches de gestion intégrée des zones côtières. L'attribution de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI), incluant toutes les actions de « défense contre la mer », vise à ce titre à transférer aux collectivités ou à leurs groupements cette responsabilité et cette recherche de cohérence dans la gestion et la prévention des risques littoraux. A la veille de ce transfert de compétences (prévu au 1^{er} janvier 2018), le défi s'annonce considérable pour bon nombre de collectivités et d'intercommunalités qui vont devoir faire face à des problèmes certes de proximité (gestion des ouvrages de protection) mais (pour l'instant) hors de portée en termes de capacités d'ingénierie et de financements.

Expérimentation, expertise et expérience des territoires

Dans ces stratégies comme dans les expérimentations d'action publique, des « *configurations expertes* » (Becerra *et al.*, 2017) associant décideurs politiques, experts et gestionnaires ressortent comme renforcées dans notre analyse. Cette prédominance des cadrages experts a bien été montrée par L. Ginelli (2016) pour le cas de l'écologisation, qui en analyse les conséquences sur l'expérience des pratiquants de loisirs de nature. Les politiques climatiques semblent encore plus fortement cadrées par des référentiels et des normes experts, pour deux raisons au moins. D'une part, la question de l'adaptation fait prioritairement appel aux outils et aux compétences scientifiques et experts pour calculer, prédire et/ou projeter des futurs et ainsi « raconter le futur » selon une logique d'*accordance* entre experts et politique (Colonos, 2014). Le régime climatique international l'illustre aisément (Aykut et Dahan, 2015). La puissance de calcul et de modélisation a permis de renforcer la crédibilité des projections climatiques aux échelles mondiales et régionales, indispensables à l'identification des menaces potentielles et à l'aide à la décision. Pour avancer sur la compréhension des phénomènes en jeu et identifier les questions de recherche pluridisciplinaires qu'ils posent, de nombreux exercices de prospective sur les enjeux littoraux face au changement climatique se sont récemment mis en place en France (groupe de travail Allenvi « La mer monte », séminaire CNRS/Ifremer/BRGM, ateliers de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité...), l'objectif étant également de peser sur des actions politiques et des programmes de financement des recherches.

Tandis que s'observent de nouvelles formes d'équipement de l'expertise climatique à différentes échelles (observatoires et groupes régionaux d'experts sur le changement climatique, récente commission spécialisée sur l'adaptation au sein du Conseil national de la transition écologique...), l'offre d'expertise scientifique et technique sur le littoral s'est également renforcée par le jeu de l'ingénierie concurrentielle. L'Etat retrouve certaines marges de manœuvre en mobilisant une expertise scientifique et administrative (BRGM, Cerema, Irstea...) dans l'opérationnalisation des Plans de prévention des risques littoraux (PPRL) ou dans la facilitation du transfert de compétence GEMAPI. D'autre part, les risques que fait peser l'accélération de la montée du niveau de la mer bousculent les missions de sûreté des autorités publiques dans leurs fondements juridiques, économiques et financiers

mais aussi politiques. La riposte est d'en appeler à une plus grande ou à une meilleure « culture du risque », notion forgée par Giddens pour signifier cette *responsabilité* d'un regard vers l'avenir et qui depuis est reprise dans les discours experts et politiques pour signifier une *responsabilisation* des individus. Mais si l'expérimentation renforce l'expertise (Simha, 2015), et si l'expertise minimise l'expérience individuelle et collective des milieux, quels liens entretient l'expérimentation avec l'expérience des milieux et des territoires ?

Les acteurs-frontières qui ont expérimenté et étudié la faisabilité d'options d'adaptation comme la relocalisation des biens et des activités, à l'image du GIP Littoral Aquitain très enclin à mobiliser la meilleure connaissance scientifique disponible, renforcent ce besoin d'expertise mais en identifient aussi les limites. Cette expérimentation a permis de montrer (c'est là un effet performatif notable) toute la palette des savoirs engagés : outre les connaissances scientifiques et les projections nécessaires à l'identification des vulnérabilités physiques et économiques, ce sont aussi le rôle des émotions, des justifications, des enjeux de justice et d'équité entre les individus et entre les territoires, de même que les cadres politiques, juridiques et financiers qui sont questionnés pour engager une telle action collective. L'acuité et le cumul de vulnérabilités socio-environnementales en Martinique, sur des secteurs de la bande des 50 pas géométriques, montrent de manière flagrante à quel point les enjeux de justice sociale et environnementale méritent d'être pris en compte.

Ces évolutions et ce *renforcement de configurations expertes* laissent peu de place à une *reconfiguration* des rôles et des positions, quelle que soit l'échelle d'action publique considérée. Les collectivités déjà fortement dotées sont les mieux à même de tirer bénéfice des nouvelles procédures d'expérimentations. Les citoyens riverains apparaissent encore comme les perdants au jeu de la gouvernance performative : dans les expérimentations analysées, la frontière entre le fait d'être acteur et/ou objet de l'expérimentation est par exemple constamment redéfinie. L'expression « *pionniers mais pas cobayes* » résume bien le sentiment de vouloir traiter le problème de l'érosion marine dans un dispositif innovant sans être seulement « pris à témoin » d'une prospective participative qui légitime l'institution qui la porte (Rio, 2015) ou des stratégies décidées par les seuls gestionnaires. Pris en étau entre une « participation obligée » à des concertations sans garantie de voir valoriser leur expression, et une défection assimilée à une contestation potentiellement stigmatisante, la population littorale dans la pluralité de ses catégories, de ses expressions et de ses intérêts trouve difficilement sa place, sauf dans des situations où des propriétaires privés fortunés et influents politiquement parviennent à imposer leurs vues (sur mer...) ou leur aménagement face à l'Etat⁴⁶⁸.

⁴⁶⁸ C'est par exemple le cas connu et publicisé de la digue érigée par M. Bartherotte au droit de sa propriété sur la pointe du Cap Ferret au nord du bassin d'Arcachon, mais aussi de certains propriétaires « békés » (descendants des colons aux Antilles françaises) sur la façade atlantique du littoral martiniquais.

Une politisation par petites touches

Dans ce contexte de gestion du trait de côte où le changement climatique s'invite comme nouvel enjeu mais aussi comme nouvelle cause politique, des associations dotées d'expertise et/ou de capital symbolique (comme *Surfrider Foundation Europe*, *Vive La Forêt* en Gironde ou l'*ASSAUPAMAR* en Martinique⁴⁶⁹) s'impliquent de plus en plus dans l'aménagement et la gestion du littoral, domaine longtemps resté une prérogative discrète entre l'Etat et les élus locaux. Une politisation des enjeux de régulation du littoral émerge donc progressivement à différents niveaux. Cette politisation a trouvé un écho important lors de la controverse née d'appropriations stratégiques de la proposition de loi « *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* » déposée en juillet 2016 par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Le travail politique conduit par le GIP Littoral Aquitain pour peser sur l'agenda parlementaire dépend désormais des relais et des ressources temporelles dont cet entrepreneur-frontière pourra user pour infléchir les règles au niveau national.

A la suite de Jobert (1998), le cas aquitain invite à faire l'hypothèse que les initiatives d'ouverture de « scènes locales du risque » (Decrop *et al.*, 1997) associant des habitant-e-s et des riverain-e-s, peuvent s'interpréter comme un indice de ce que les risques littoraux et les *risk managers* sont, durablement, « entrés en politique ». En tant qu'assembleurs d'intérêts et de légitimités, ces gestionnaires du risque (comme le GIP Littoral Aquitain, mais aussi certains bureaux d'études, groupements et syndicats intercommunaux...) tentent de co-construire un intérêt général territorialisé pour une gestion littorale de plus en plus contrainte par la mobilité du trait de côte. Le Conservatoire du littoral, en privilégiant des expérimentations de gestion souple du trait de côte (projet Ad'Apto), participe de cet élan pionnier sur les terrains dont il est propriétaire, et pourrait l'être sur des terrains adjacents qui, demain, seront érodés et/ou submergés. Les élus locaux qui s'engagent dans de telles stratégies restent encore prudents vis-à-vis de l'ouverture dialogique de ces procédures, du fait de risques électoraux et d'un contexte réglementaire et financier encore incertain. Sur la base d'expérimentations, de « sites-pilotes » et de « programmes de démonstration », la gouvernance performative permet une politisation des risques littoraux prudente et précautionneuse vis-à-vis des intérêts les plus puissants, et qui approfondit parallèlement les incertitudes institutionnelles posées par les changements globaux.

Ces processus de politisation indiquent qu'une forme de « compromis sociétal » qui perdurait jusqu'alors, entre sécurité ordinaire et discours sur la maîtrise des risques (Gilbert, 2017), pourrait se trouver fragilisé⁴⁷⁰. Les situations de plus en plus délicates en termes de sécurité

⁴⁶⁹ Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais.

⁴⁷⁰ Selon Gilbert, ce « *compromis sociétal* », « *hors des situations de crise, permet à la fois de « faire tourner les choses » (en intégrant de multiples contraintes, de multiples intérêts) tout en entretenant l'illusion que le monde tient essentiellement grâce à une maîtrise assumée des risques (avec l'ensemble des règles, modalités et principes accompagnant ce discours sur la maîtrise). [...] ce compromis sociétal qui s'est de fait établi, avec un partage entre la sécurité ordinaire et le discours sur les risques, réussit à se maintenir malgré les épreuves incessantes qu'il subit.* » (Gilbert, 2017).

des biens et des personnes, de maintien des profils de plages et de leur attractivité, de contraintes budgétaires sur les ouvrages de protection ou les rechargements de plage, sollicitent à nouveaux frais ce compromis. La rhétorique « stratégeste » vise justement à maintenir ce compromis comme acceptable, en faisant valoir d'un côté une priorité sur la sécurité des biens et des personnes et d'un autre côté l'anticipation et la préparation de l'avenir des territoires littoraux par ceux qui portent une *stratégie d'action publique*, ceci aux différentes échelles de mise en œuvre. Permettant d'afficher une ambition politique et d'assurer ce compromis dynamique entre sécurité ordinaire et maîtrise des risques (politiques), ces stratégies peuvent donc aussi constituer des « stratégies d'évitement du blâme » (*blame avoidance strategies*) (Leong et Howlett, 2017 ; Howlett, 2014 ; Borraz, 2008 ; Vis et Kersbergen, 2007 ; Hood et Rothstein, 2001) consistant pour des décideurs et des responsables politiques à différer une décision dans le temps, ou à différer les effets d'une décision, déléguer la décision à d'autres, produire un consensus pour ne pas décider...

Au vu des risques politiques que présente une telle option, les politiques de relocalisation en zone côtière constituent des politiques particulièrement propices à ce type de stratégies (Gibbs, 2016). Cependant la théorie de l'évitement du blâme, telle que revisitée ces dernières années, a permis de montrer qu'elle pouvait s'appliquer aussi bien à des phénomènes de résistance ou de résilience de politiques existantes qu'à des processus de changement et de réforme (Vis et Kersbergen, 2007). Depuis l'appel à projets relocalisation, le caractère « stratégique » des actions mises en œuvre conduit pour l'instant, de manière transitoire comme sur la commune de Lacanau, à renforcer les actions habituellement mises en œuvre, à opérer une consolidation des connaissances sur les phénomènes en jeu, et à approfondir les trajectoires possibles et leurs conditions de mise en œuvre. Ce cas ayant été particulièrement montré en exemple à l'échelle nationale et retenant l'attention d'un grand nombre d'observateurs et de commentateurs, il peut être repris pour tester la robustesse de nos analyses et identifier, à la manière d'un *récit prospectif*, les principaux processus qui pourraient jouer dans les futurs rendus possibles par l'expérimentation.

Faire l'expérience de l'adaptation au changement climatique : vers où conduit la réflexivité ?

Suite aux tempêtes de l'hiver 2013-2014, un grand nombre d'acteurs locaux, régionaux et nationaux sont conscients que ce type d'évènement peut désormais arriver à échéance régulière et sans trop prévenir. Ces tempêtes étant intervenues au beau milieu de l'expérimentation, nous avons pu observer à quel point elles avaient marqué les esprits (et le front de mer...) même si, par procédure d'urgence et lignes budgétaires débloquées à cet effet, un nouvel ouvrage de protection a été construit immédiatement après afin de préparer la saison estivale. Passée cette action en urgence, une des leçons fortes de l'expérimentation et des scénarios prospectifs avance que, dans tous les cas, l'importance des investissements à consentir (tant pour la relocalisation que pour la protection) impose une décision qui dépasse les limites communales mais aussi qui soit prise à court terme (en 2018). La stratégie d'évitement permettant de différer une décision ne peut donc être écartée mais semble ici diminuée d'un cran face à cet effet d'apprentissage des scénarios.

Considérant que la relocalisation demande un phasage des opérations dans le temps pour pouvoir opérer une telle recomposition territoriale (André *et al.*, 2015), c'est désormais la décision sur l'option à mettre en œuvre à partir de 2040 (une protection sera maintenue jusque-là) qui anime les acteurs locaux et régionaux. Entre une tendance globale au recul du trait de côte aggravée par le changement climatique et un concernement local protéiforme, se dessine ainsi la construction progressive et tâtonnante d'un intérêt général territorialisé (Beuret *et al.*, 2016 ; Claeys-Mekdade, 2003). La question n'est donc pas/plus de savoir si, à cette échelle territoriale, la réflexivité serait plus ou moins grande que par le passé (question posée en tout début de chapitre 1), mais de savoir « vers où conduit la réflexivité ? ». En laissant ouverte provisoirement l'alternative entre une possible relocalisation ou une protection renforcée en 2040, ce discours donne le sentiment que plusieurs futurs sont « également » possibles. A quelles épreuves de réalité peut-il être confronté ?

Les décisions et non-décisions du Ministère de l'Ecologie, suite aux demandes qui lui ont été adressées pour clarifier le cadre juridique et financier d'une opération de relocalisation, seront tout d'abord déterminantes. A ce niveau, tous les feux ou presque sont au vert pour poursuivre la protection : elle coûterait vraisemblablement moins chère même à long terme, et juridiquement ne pose pas de problème si les vulnérabilités à l'arrière des ouvrages ne sont pas augmentées. La stratégie locale de gestion de la bande côtière pourrait même permettre d'envisager des réductions de vulnérabilités, conformément à ce que la stratégie nationale pose comme élément de doctrine. Cette stratégie étant la première *stratégie d'action publique* locale sur l'érosion marine à avoir été validée au niveau national, elle rentre également dans les préceptes de la *nouvelle gestion publique des risques littoraux* et constitue de ce point de vue un moyen suffisant pour l'Etat de se prémunir du risque politique (l'Etat finançant en partie la stratégie transitoire 2016-2018). Mais l'on a pu voir que la proposition parlementaire de loi « portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique », fortement attendue par les porteurs de projet aquitains, pourrait offrir des garanties « de compromis » (suite au travail de compromis au sein du Parlement) à la préparation d'une opération de relocalisation, et qu'elle a manqué de peu, malgré l'agenda parlementaire contraint, d'être adoptée. Malgré ses vicissitudes, le jeu politique et parlementaire est relancé et de nouveaux soutiens à ce projet de loi pourraient contribuer à la porter.

A l'échelle locale, si la perspective d'une consultation de la population de Lacanau sur l'option à retenir voit le jour, comme annoncé, en 2018, il sera alors temps de voir les termes réels de l'alternative proposée. Certains élus et partenaires considèrent que cette forme de consultation pourrait permettre d'assurer la légitimité démocratique d'une telle décision, et l'expression de coalitions d'intérêts serait alors une véritable mise à l'épreuve de la performativité des énoncés (expertises + récits) patiemment construits tout au long de l'expérimentation. Cependant, réforme oblige, que devient cette *inscription* d'un référendum local suite à la prise en charge de la compétence GEMAPI par l'intercommunalité à partir du 1^{er} janvier 2018 ? De ce point de vue, la hiérarchisation des acteurs, des enjeux et des échelles d'action publique (pour reprendre ces critères à Beuret *et al.*, *op. cit.*) ne donne pas forcément la faveur à une relocalisation : si une protection renforcée priverait la station de sa plage centrale et tendrait progressivement vers une configuration de presqu'île (effets physiques de l'ouvrage), le maintien de cette plage au droit du front de mer pourrait ne pas être une priorité considérant que c'est la « plage des bordelais-es » et que les activités de surf et de glisse, qui

font la renommée de la station balnéaire, sont pratiquées au Nord et au Sud de ce front de mer. Le changement d'échelle opéré par la réforme GEMAPI replace par ailleurs le site-pilote au niveau national dans l'espace plus large de compétition politique qu'est l'intercommunalité. Une question se pose cependant : depuis l'appel à projets relocalisation, la commune de Lacanau a pris part à la démarche « Aménagement Durable des Stations » balnéaires, animée par le GIP Littoral Aquitain autour d'un référentiel valorisant des formes d'aménagement souples, modulables, réversibles. Quelle serait alors, aux yeux des partenaires et de certaines associations avisées, la cohérence et la légitimité d'une protection à 2100 (nécessitant un ouvrage des plus imposants) avec ce référentiel d'aménagement ?

Enfin, nous avons mentionné que nombre d'observateurs et de commentateurs se sont penchés, le temps de l'appel à projets, sur ce cas pilote en France. Au vu du nombre d'articles de presse (incluant les journaux spécialisés dans les sciences et l'environnement), de reportages et de documentaires à grande écoute, de visites ministérielles ou encore de délégations étrangères, le cas de Lacanau suscite une attente très forte sur les décisions à venir. Le caractère labile de l'expérimentation a d'ailleurs pu conduire à des raccourcis dans certains commentaires entre le *fait* que « Lacanau expérimente la relocalisation » et l'*idée* que « Lacanau va mettre en œuvre la relocalisation ». L'équipe municipale, le GIP Littoral Aquitain, les partenaires régionaux et l'Etat lui-même peuvent-ils reculer face à ces attentes ? C'est peut-être là un des éléments les plus structurants de ce cas : en participant de l'ouverture et de la médiatisation de ce « laboratoire de plein air » sur les nouvelles relations société-environnement sur un littoral urbanisé, l'expérimentation de la relocalisation a renforcé/performé la volonté du GIP Littoral Aquitain d'aller le plus loin possible (tout) contre l'Etat, le concernement (toujours protéiforme) des populations locales, l'ambition de la Région de maintenir son rôle de *leader* climatique, ainsi que la curiosité, l'attention ou la vigilance d'observateurs, d'associations (comme *Surfrider Foundation Europe*) et de potentiels contre-pouvoirs aux décisions qui seront prises et qui engagent des finances publiques de plus en plus contraintes et dépassant la seule échelle communale.

En suscitant l'engagement de « pionniers » et de sites-pilotes à étudier la « faisabilité » de la relocalisation des biens et des activités, l'expérimentation a permis de *mettre en forme* des trajectoires possibles et de *composer* de nouveaux collectifs susceptibles de réaliser de telles opérations. Ce régime de gouvernance, à la fois performatif et réflexif, peut conduire dans certaines configurations politiques vers une exploration-compréhension des interdépendances société-environnement sur les littoraux. Il commence tout juste à exprimer son potentiel de transformation de ces interdépendances. Face aux tendances annoncées des effets du changement climatique, et dans l'attente d'une évaluation collective qui acte une trajectoire d'adaptation à retenir, sont mises en œuvre des stratégies transitoires (dites « sans regret ») qui maintiennent de façon pragmatique et stratégique ces possibles encore ouverts. Cette attente est en particulier suspendue à des décisions de l'Etat dans ses figures de garant du droit et du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Au-delà du fait que cette posture de l'Etat peut participer de risques à court terme pour les territoires (Borraz, 2008), elle paraît loin d'assurer les conditions d'une confiance collective nécessaire à l'exploration et à la composition de long terme avec les futurs environnementaux.

3. Deux perspectives

L'actualité foisonnante sur les littoraux, que ce soit celle des événements extrêmes, des dommages aux populations, des sommets politiques sur le climat, mais aussi celle des initiatives diverses pour habiter et protéger les territoires côtiers, n'aura cessé d'accompagner ce parcours de thèse. Autant d'appels à une exploration sociologique de ce que cette actualité dit des politiques et des pratiques littorales... Nous nous limitons cependant ici à deux perspectives.

De la comparaison infranationale à la comparaison transnationale : vers une convergence de politiques publiques ?

Une première perspective consisterait à faire porter l'analyse et la comparaison au-delà des limites du cadre national. Il s'agit en particulier d'éviter les biais et les apories d'un « nationalisme méthodologique », de surcroît sur une telle thématique, même si nous avons porté une forte attention à la littérature internationale et à des cas d'étude empiriques issus d'Europe du Nord principalement.

Une comparaison pertinente pourrait d'une part porter sur la France et l'Angleterre, entre lesquels nous avons mis en évidence les transferts et circulations d'idées, de concepts, de normes mais aussi d'experts (Conservatoire du littoral inspiré du National Trust, stratégies de gestion du trait de côte et *shoreline management plans*, nouvelle gestion publique des risques développée depuis une dizaine d'années en Angleterre et plutôt émergente en France...). Le rôle de l'Union Européenne et de la gouvernance européenne des risques naturels mérite à ce titre une meilleure prise en compte dans l'analyse, en particulier pour étudier la « gouvernance expérimentaliste » en actes suite à l'évaluation en cours de la Stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, une telle comparaison pourrait utilement renseigner sur la robustesse des instruments aujourd'hui déployés et de leur appropriation différenciée en fonction des contextes nationaux et infranationaux. Kuklicke et Demeritt (2016) ont par exemple montré que l'approche classique des risques sur l'inondation fluviale, mobilisée selon des données scientifiques certes moins robustes, s'avère toutefois plus robustes vis-à-vis des risques politiques et institutionnels que l'approche adaptative des *shoreline management plans* qui procède de révisions plus régulières en fonction des connaissances disponibles. Butler et Pidgeon (2011) ont quant à eux montré que cette nouvelle gestion publique des risques d'inondation redistribue les responsabilités (à l'image de la compétence GEMAPI) mais pas les pouvoirs décisionnels ni les « configurations expertes ». Few *et al.* (2007) ont également mis en avant les dimensions stratégiques et managériales de la participation telle qu'observée sur des cas traitant de l'adaptation littorale. De même cette comparaison transnationale permettrait d'analyser plus précisément le mécanisme assurantiel contre les catastrophes en zones littoral en vigueur en Angleterre, ces effets sur les destinataires de ce régime assurantiel libéral et sur les pratiques effectives de gestion du trait de côte.

Plus généralement, ce type de comparaison permettrait de suivre les différentes « trajectoires d'apprentissage » dans l'action publique (Le Bourhis, 2003), comprenant la structuration des problèmes et des solutions d'adaptation envisagées ou mises en œuvre en zones côtières, les interdépendances entre acteurs et réseaux d'acteurs, ainsi que les effets d'apprentissages observés selon les situations et contextes d'action. Le Bourhis (2003) a par exemple montré que l'approche de « gestion intégrée des ressources en eau » a donné lieu à des mécanismes de régulation différenciés entre la France et le Royaume-Uni, mettant en exergue des trajectoires d'apprentissage fortement dépendantes des « infrastructures cognitives et organisationnelles » de chaque pays, et ainsi des dynamiques politiques (au sens de *politics*) propres au contexte national.

La comparaison transnationale peut d'autre part prendre appui sur un ou plusieurs Etats de la Caraïbe. En ce qui concerne les Antilles françaises, les processus de mise en politique de l'adaptation côtière s'inscrivent en effet dans deux espaces politiques plus larges : une inscription de fait dans l'espace européen et une inscription souhaitée dans des démarches de coopération avec les Etats et gouvernements caribéens pour confronter des expériences, échanger des savoir-faire, etc. La double appartenance de ces territoires à l'Europe et à cet espace composite caribéen posait la question des modalités selon lesquelles ces échanges et ces coopérations peuvent être facilités par le cadre national : la loi sur l'égalité réelle pour l'outre-mer de février 2017 constitue de ce point de vue une avancée. La façon dont elle sera opérationnalisée reste entière : dans quelle mesure cette ouverture peut-elle être facilitée par de nouvelles relations entre les collectivités territoriales et l'Etat en région, celui-ci est-il prêt à céder du terrain sur ce domaine régalien de la gestion du risque, alors que des obligations européennes lui enjoignent de mettre en œuvre de nouveaux outils, souvent imposés aux élus et de ce fait peu opératoires ?

Par ailleurs, des migrations environnementales pourraient voir le jour depuis - ou vers - les îles voisines, comme l'illustre l'exemple de l'ouragan Maria qui a provoqué en septembre 2017 la destruction d'une grande partie de l'île de la Dominique. Plusieurs milliers de Dominicains ont alors cherché refuge dans les îles voisines, dont la Martinique. Si l'intégration du changement climatique dans les systèmes insulaires de la Caraïbe restait jusqu'à présent fragmentée à l'échelle des Etats et des îles qui la composent (Scobie, 2016), ce type d'évènement est susceptible de renforcer « l'unité » et la « communauté de destin » dans laquelle s'étaient reconnus les Etats et territoires insulaires lors du Sommet Caraïbe Climat en 2015, en forgeant une « communauté d'épreuves » fondée sur l'expérience d'un risque ou d'un préjudice écologique (Deldrève et Candau, 2015). Se préparer et s'adapter au changement climatique sur ces systèmes insulaires, c'est donc aussi préparer et adapter cet environnement régional économique, culturel, identitaire et politique.

Capacités d'adaptation et inégalités face aux risques

Plusieurs observations et résultats de la thèse conduisent inévitablement à ouvrir des perspectives et des approches de recherche par les inégalités environnementales (Deldrève, 2015). Notre participation à un projet de recherche en cours va d'ailleurs nous permettre d'en

conduire certaines, en particulier sur les inégalités face aux risques⁴⁷¹. Celles-ci désignent les inégalités d'exposition aux risques (liées aux lieux de résidence, aux modes de vie et d'activité...), les inégalités de perception et d'appréciation de ces risques, les inégalités d'accès à l'information sur les risques encourus et les inégalités de traitement de ces risques (assurance, précaution, indemnisation, réparation...).

Pour ne citer que quelques exemples, les *expérimentations* soutenues par des appels à projets pour mettre en politique l'adaptation au changement climatique favorisent les territoires et les collectifs qui ont déjà les meilleures capacités ou qui ont acquis une maîtrise des codes propres à cet exercice sélectif. Les dynamiques de ce jeu concurrentiel ont été montrées avec l'appel à projets relocalisation. D'une part, l'appel à projets relocalisation n'ayant pas été relayé en Martinique permet de montrer que cela a *de facto* réduit les possibilités de réponse de la part des collectivités sur ce territoire présentant un cumul d'enjeux et d'inégalités socio-environnementales considérable, et donc réduit sensiblement les possibilités d'expérimentation, d'apprentissage social et collectif comme observé en Aquitaine. D'autre part, non seulement ce type de dispositifs s'est multiplié mais le fait d'être sélectionné conduit souvent à intégrer les réseaux et les dynamiques permettant d'accéder aux appels suivants, reproduisant le « succès des gagnants ». Une recherche pertinente pourrait alors interroger les effets cumulés de ces dispositifs incitatifs et concurrentiels en termes d'inégalités de traitement à l'échelle des territoires littoraux métropolitains et ultramarins.

Nous avons également mis en exergue que la *nouvelle gestion publique des risques* participe d'une priorisation des territoires aux enjeux socio-économiques les plus importants, et non des vulnérabilités socio-économiques les plus fortes. Que se passera-t-il dans les territoires jugés non prioritaires ? Cette gestion standardisée, à deux vitesses (prioritaires / non prioritaires), soulève des questions sur les liens entre capacités sociales et territoriales d'adaptation au changement climatique et ces nouvelles formes de gouvernement des risques. Lorsque nous posons la question de savoir dans quelle mesure l'adaptation à l'élévation du niveau de la mer rentre en tension avec la « réparation » liée aux procédures de régularisation sur la bande des 50 pas géométriques en Martinique, nous problématisons les liens entre d'une part, les mesures de précaution et de préparation face aux risques et aux menaces, et d'autre part un dispositif de réparation de plus en plus incertain face aux réformes en cours et aux perspectives d'élévation des niveaux marins. Celui-ci permet en effet à des habitants d'occuper des zones sur lesquelles ils revendiquent un droit de propriété, mais dont on sait qu'elles sont ou qu'elles pourraient être exposées. Dans un contexte de faible institutionnalisation de l'action collective dédiée aux risques littoraux, les arrangements institutionnels et les procédures permettant de débattre du futur de ces zones à risques appellent ainsi une analyse des effets de justice procédurale dans le façonnage des politiques d'adaptation au changement climatique (Berthe et Ferrari, 2015 ; Holland, 2017).

⁴⁷¹ Projet INEGALITTO : « *Inégalités environnementales dans la gestion des aménités littorales et des risques côtiers* », Fondation de France, 2016-2019.

Plus largement, nous avons observé des inégalités et des capacités différenciées entre individus ou entre groupes sociaux à accéder à des espaces de concertation, à négocier et à peser sur les décisions s'agissant de financer un ouvrage de protection, de décider d'un projet de relocalisation, d'alerter sur le niveau d'exposition aux risques et aux menaces... De récents travaux questionnent ces éléments de justice vis-à-vis des préférences des habitants (situés ou non dans des zones à risque) par rapport aux politiques de relocalisation (Rulleau *et al.*, 2017). La thèse pourra fournir des pistes d'analyse complémentaires sur les promesses et les limites de la gouvernance performative de l'adaptation en zones côtières à tenir compte de ces aspects de justice environnementale et climatique. Ces quelques pistes en termes d'inégalités face aux risques et de justice climatique constituent d'autant plus des voies de recherche possibles qu'elles font écho à des préoccupations croissantes, en France et dans le monde, et qu'elles donnent lieu à des recommandations adressées aux gouvernements (*cf.* avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur la justice climatique (Jouzel et Michelot, 2016)) ainsi qu'à des mouvements sociaux, politiques, associatifs et citoyens⁴⁷².

⁴⁷² Par exemple : <http://www.environnement-magazine.fr/politiques/article/2017/11/03/115546/etat-invite-adapter-son-cadre-juridique-changement-climatique.php>

Bibliographie

- ABBOTT A., 2014, *The system of Professions : An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- ABBOTT K.W., 2017, « Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments », *Environmental Politics*, 26, 4, p. 738-763.
- 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*, 14, 3, p. 279-288.
- ABELES M., 1999, « Pour une exploration des sémantiques institutionnelles », *Ethnologie française*, 29, 4, p. 501-511.
- ABELES M., 2014, *Penser au-delà de l'Etat*, Paris, BELIN LITTERATURE ET REVUES, 112 p.
- ADELLE C., RUSSEL D., 2013, « Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu? », *Environmental Policy and Governance*, 23, 1, p. 1-12.
- ADEME, 2015, « Elaborer un Plan Climat Energie Territorial : retour d'expérience sur la concertation »,.
- ADGER W.N., 2003, « Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change », *Economic Geography*, 79, 4, p. 387-404.
- ADGER W.N., DESSAI S., GOULDEN M., HULME M., LORENZONI I., NELSON D.R., NAESS L.O., WOLF J., WREFORD A., 2008, « Are there social limits to adaptation to climate change? », *Climatic Change*, 93, 3-4, p. 335-354.
- ADGER W.N., HUGHES T.P., FOLKE C., CARPENTER S.R., ROCKSTRÖM J., 2005, « Social-Ecological Resilience to Coastal Disasters », *Science*, 309, 5737, p. 1036-1039.
- ADGER W.N., LORENZONI I., O'BRIEN K.L., 2009, *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 533 p.
- AGRAWALA S., 1998a, « Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Climatic Change*, 39, 4, p. 605-620.
- AGRAWALA S., 1998b, « Structural and Process History of the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Climatic Change*, 39, 4, p. 621-642.
- ALBAN N., 2004, « Les politiques publiques d'aménagement du littoral aquitain », Rapport bibliographique, Mémoire de DEA Environnement et Formation des Ingénieurs Forestiers, Muséum National d'Histoire Naturelle + ENGREF.

ALLET C., 2009, « Rénover le rôle de l'Etat dans l'aménagement des territoires. Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon », dans *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisation scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques*, Paris, La Documentation française (L'environnement en débat), p. 255-269.

ALLOUCHE A., NICOLAS L., 2015, « Entre perceptions, publicisation et stratégies d'acteurs, la difficile inscription des risques littoraux dans l'action publique : focus camarguais », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21.

ANDRE 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*, Volume 15 Numéro 1.

ANR, 2013, « Environnement et Changements Globaux : des aléas à la vulnérabilité des sociétés », Cahiers de l'ANR, n°7, Agence Nationale de la Recherche.

ANZIANI A., 2010, « Xynthia : les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape) - Sénat », Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n°554, Sénat.

ARMITAGE, D., BERKES, F., DOUBLEDAY, N. (dirs.), 2008, *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance*, Vancouver, UBC Press, 360 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2016, « Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique »,.

ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, 2015, « Submersion marine et érosion côtière. Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique », Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux de l'Atlantique.

ASSOCIATION FRANÇAISE DE L'ASSURANCE, 2015, « Risques climatiques. Quel impact sur l'assurance contre les aléas naturels à l'horizon 2040 ? », Paris.

AUBRY, H., MARCONDES, L. (dirs.), 2013, *La culture du risque en question. Des inondations aux débordements nucléaires*, Paris, La Dispute (Tout autour de l'eau), 235 p.

AUGUSTIN J.-P., 2007, « L'attractivité plurielle d'une station océane : Lacanau-Océan dans le sud-ouest de la France », *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, 26, 2, p. 39-45.

AUST J., CRESPIY C., EPSTEIN R., REIGNER H., 2013, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, p. 3-21.

AUSTIN J.-L., 1991, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil (Essais), 202 p.

AYERS J., 2010, *Understanding the adaptation paradox: can global climate change adaptation policy be locally inclusive?*, PhD thesis, The London School of Economics and Political Science, 274 p.

AYKUT, S.C., FOYER, J., MORENA, E. (dirs.), 2017, *Globalising the Climate: COP21 and the Climatisation of Global Debates*, Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge (Routledge Advances in Climate Change Research), 224 p.

AYKUT S.C., 2012, *Comment gouverner un 'nouveau risque mondial' ? : la construction du changement climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne*, Thèse pour l'obtention du titre de docteur de l'EHESS en sciences sociales, Paris, EHESS.

AYKUT S., DAHAN A., 2015, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (Références).

BACQUE M.-H., BIEWENER C., 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 175 p.

BADIE B., CARRE O., LEVY J., 1992, « Penser le singulier, penser l'universel : confrontations sur l'Islam d'aujourd'hui », *Espaces Temps*, 49, 1, p. 78-82.

BALLINGER R., 2015, « On the Edge: Coastal Governance and Risk », dans FRA.PALEO U. (dir.), *Risk Governance*, Springer Netherlands, p. 373-394.

BANOS V., RULLEAU B., 2014, « Regards croisés sur l'évaluation économique du patrimoine naturel : de la ressource d'autorité à la petite fabrique des valeurs ? », *Annales de géographie*, 5, 699, p. 1193-1214.

BARBIER M., CAUCHARD L., JOLY P.-B., PARADEISE C., VINCK D., 2013, « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7, n° 1, 1, p. 1-23.

BARBIER R., 2005, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences Sociétés*, 13, 3, p. 258-265.

BARBIER R., 2007, « Compte rendu de : Yannick Barthe, Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires, Ed. Economica, collection « Études politiques », 2006, 239 p », *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, 2.

BARBIER, R., BOUDES, P., BOZONNET, J.-P., CANDAU, J., DOBRE, M., LEWIS, N., RUDOLF, F. (dirs.), 2012, *Manuel de sociologie de l'environnement*, Québec, Presses Université Laval, 506 p.

BARON N., 2017, « Politique publique du littoral et recherche finalisée : des pratiques et concepts en co-évolution », *Natures Sciences Sociétés*, Supplément : Pour une recherche en appui à l'action publique : leçons de l'expérience du ministère de l'environnement (1990–2016).

BARTHE Y., 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 15, 57, p. 57-78.

BARTHE Y., 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica.

- BARTHE Y., BORRAZ O., 2011, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 75, p. 63-71.
- BARTHE Y., GILBERT C., 2005, « Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude », dans DUMOULIN L., LABRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (dirs.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 43-62.
- BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », *Papiers de Recherche du CSI*, 13.
- BASSETT T.J., FOGELMAN C., 2013, « Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature », *Geoforum*, 48, p. 42-53.
- BAWEDIN V., 2009, *La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) confrontée aux dynamiques territoriales dans le bassin d'Arcachon et sur la côte picarde*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en géographie, Université de Nantes.
- BEAL V., EPSTEIN R., PINSON G., 2015, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, N° 3, 3, p. 103-127.
- BÉAL V., PINSON G., 2015, « From the Governance of Sustainability to the Management of Climate Change: Reshaping Urban Policies and Central-local Relations in France », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17, 3, p. 402-419.
- BEAUVALLET W., CELESTINE A., ROGER A., 2017, « L'État outre-mer », *Politix*, 116, p. 139-161.
- BECERRA S., 2012, « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 12 Numéro 1.
- BECERRA, S., LALANNE, M., WEISBEIN, J. (dirs.), 2017, *Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines*, Toulouse, Octares Editions (Le travail en débats), 280 p.
- BECERRA, S., PELTIER, A. (dirs.), 2009, *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan (Sociologies et environnement), 578 p.
- BECERRA S., PELTIER A., 2011, « L'information préventive pour réduire la vulnérabilité aux risques d'inondation, élaboration et efficacité d'une réponse sociale », dans *Le changement climatique. Du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, (Sciences du risque et du danger), p. 35-53.
- BECET J.-M., 1987, *L'Aménagement du littoral*, Presses Universitaires de France - PUF.
- BECET J.-M., 1992, « À propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral », *Revue Juridique de l'Environnement*, 17, 1, p. 49-61.
- BECK U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 522 p.

- BECK U., GIDDENS A., LASH S., 1994, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press, 232 p.
- BENAMOUGIZ D., BESANÇON J., 2007, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, 3, p. 10-24.
- BENNETT C.J., HOWLETT M., 1992, « The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, 25, 3, p. 275-294.
- BENSA A., FASSIN E., 2002, « Les sciences sociales face à l'événement », *Terrain*, 38, p. 5-20.
- BÉRARD Y., 2011, « The Making of Climate Change Policy: Expertise, Interplay of Scales and Territorialization in the Case of France », *Cahiers du Centre Emile Durkheim*, 10.
- BERARD Y., 2015, « Introduction. Le global, nouvelle grandeur politique de la nature ? », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 23, 3, p. 217-225.
- BERARD Y., COMPAGNON D., 2014, « Politiques du changement climatique : des controverses scientifiques à l'action publique », *Critique internationale*, N° 62, 1, p. 9-19.
- BERARD, Y., CRESPIAN, R. (dirs.), 2011, *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 278 p.
- BERARD Y., ROGER A., 2015, « Ronds-points théoriques et passages à niveau analytiques. La sociologie politique peut-elle rencontrer la sociologie des sciences ? », *Politix*, 111, p. 9-26.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2015, « La concertation sur l'adaptation au changement climatique dans le champ de force du discours sécuritaire », dans MERMET L., SALLES D. (dirs.), *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur (Ouvertures sociologiques), p. 93-109.
- BERGERON H., CASTEL P., 2015, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique*, Prépublication, 3, p. e23-e62.
- BERGERON H., CASTEL P., 2016, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique*, 66, 1, p. 31-72.
- BERGERON H., CASTEL P., DUBUISSON-QUELLIER S., 2014, « Gouverner par les labels », *Gouvernement et action publique*, N° 3, 3, p. 7-31.
- BERGERON H., CASTEL P., NOUGUEZ É., 2013, « Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière », *Revue française de sociologie*, Vol. 54, 2, p. 263-302.
- BERNON N., MALLET C., BELON R., AVEC LA COLLABORATION DE HOAREAU A., BULTEAU T. ET GARNIER C., 2016, « Caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050. », Rapport final, BRGM/RP-66277-FR, BRGM.
- BERNY N., 2011, « Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ? », *Politique européenne*, 33, p. 7-36.

- BERTHE A., FERRARI S., 2015, « Justice écologique et adaptation au changement climatique : le cas des petits territoires insulaires », *Revue de philosophie économique*, 16, 1, p. 103-133.
- BERTRAND F., RICHARD E., 2010, « Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et la Réunion) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 3.
- BERTRAND F., RICHARD E., 2014, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 3, p. 195-203.
- BERTRAND F., RICHARD E., 2015, « La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, sans, ou à côté de l'atténuation », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 6, n°3.
- BERTRAND, F., ROCHER, L. (dirs.), 2013, *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, Bruxelles, Belgique, P.I.E-Peter Lang (EcoPolis), 269 p.
- BEURET J.-E., CADORET A., REY-VALETTE H., 2016, « Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 7, n°3.
- BEURET J.-E., TREHET C., 2001, « Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43.
- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF (Le lien social), 544 p.
- BEZES P., 2012, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, p. 16-37.
- BEZES P., MUSSELIN C., 2015, « Le New Public Management : entre rationalisation et marchandisation ? », dans *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po (Gouvernances), p. 125-151.
- BIESBROEK G.R., SWART R.J., CARTER T.R., COWAN C., HENRICHS T., MELA H., MORECROFT M.D., REY D., 2010, « Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies », *Global Environmental Change*, 20, 3, p. 440-450.
- BIESBROEK G.R., TERMEER C.J.A.M., KLOSTERMANN J.E.M., KABAT P., 2014, « Rethinking barriers to adaptation: Mechanism-based explanation of impasses in the governance of an innovative adaptation measure », *Global Environmental Change*, 26, p. 108-118.
- BIESBROEK R., DUPUIS J., JORDAN A., WELLSTEAD A., HOWLETT M., CAIRNEY P., RAYNER J., DAVIDSON D., 2015, « Opening up the black box of adaptation decision-making », *Nature Climate Change*, 5, 6, p. 493-494.

BIGNON J., CORNANO J., 2015, « Rapport d'information fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer en conclusion des travaux du groupe de travail commun sur la situation des outre-mer confrontés aux dérèglements climatiques », n°131, Paris, Sénat.

BILLE R., 2004, *La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif*, Thèse de doctorat, Paris, ENGREF.

BILLE R., 2006, « Gestion intégrée des zones côtières: quatre illusions bien ancrées », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7, 3.

BILLE R., 2009a, « Vers une GIL à la française ? La place de la France dans le (tout petit) monde de la GIL, entre acculturation et adaptation », dans LAFON X., TREYER S. (dirs.), *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisation scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques*, Paris, La Documentation française (L'environnement en débat), p. 235-253.

BILLE R., 2009b, « Agir mais ne rien changer ? De l'utilisation des expériences pilotes en gestion de l'environnement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*.

BLACK J., 2005, « The emergence of risk-based regulation and the new public management in the United Kingdom », *Public Law*, 2005, Autumn, p. 512-549.

BLANCK J., 2016, « Gouverner par le temps », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 91-116.

BLESIOUS J.-C., 2013, « Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? », *Géographie et cultures*, 88, p. 249-265.

BLONDIAUX L., SINTOMER Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.

BODIGUEL J.-L., 2006, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, no 119, 3, p. 401-414.

BOEZEMAN D., 2015, *Transforming adaptation: authoritative knowledge for climate change governance*, PhD Thesis, Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen.

BOLLIET A., BLOT Y., BERSANI C., LE TOURNEUR Y., JAMET C., 2008, « Rapport sur la zone dite des cinquante pas géométriques aux Antilles », Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général des ponts et chaussées.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.

BONNOT Y., 1995, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France: Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation Française, 151 p.

BORRAZ O., 2008, *Les politiques du risque*, Les Presses de Sciences Po.

BOUCHARD C., MARROU L., PLANTE S., PAYET R., DUCHEMIN E., 2011, « Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 3.

BOUGRIER G., BERSANI C., 2004, « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Inspection Générale de l'Administration, Conseil Général des Ponts et Chaussées.

BOULEAU G., 2017, « Ecologisation de la politique européenne de l'eau, gouvernance par expérimentation et apprentissages », *Politique européenne*, 55, p. 36-59.

BOUNEAU C., 2007, « La promotion de l'économie touristique, levier de la politique d'aménagement du territoire en France des années 1950 aux années 1980 », *Entreprises et histoire*, 2, 47, p. 93-108.

BOURDIEU P., 1981, « La représentation politique: Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36, 1, p. 3-24.

BOURDIEU P., 1982, *Ce que parler veut dire : L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 243 p.

BOURG, D., JOLY, P.-B., KAUFMANN, A. (dirs.), 2013, *Du risque à la menace : Penser la catastrophe*, Paris, Presses Universitaires de France.

BOUTEFEU B., 2011, « Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables, un nouvel outil de l'action publique. Une étude de cas en Aquitaine », Thèse professionnelle dans le cadre du mastère d'action publique de l'Ecole des Ponts ParisTech.

BOY D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, 134, p. 313-324.

BRETON É., 2014, « Répondre à l'appel (à projets) », *Politix*, N° 105, 1, p. 213-232.

BRETON J.-M., 2012, « La protection du littoral au regard des spécificités du droit du littoral et de sa mise en œuvre outre-mer », *Revue juridique de l'environnement*, spécial, p. 185-205.

BROWN S., NICHOLLS R.J., HANSON S., BRUNDRIT G., DEARING J.A., DICKSON M.E., GALLOP S.L., GAO S., HAIGH I.D., HINKEL J., JIMENEZ J.A., KLEIN R.J.T., KRON W., LAZAR A.N., NEVES C.F., NEWTON A., PATTIARATCHI C., PAYO A., PYE K., SANCHEZ-ARCILLA A., SIDDALL M., SHAREEF A., TOMPKINS E.L., VAFEIDIS A.T., MAANEN B. VAN, WARD P.J., WOODROFFE C.D., 2014, « Shifting perspectives on coastal impacts and adaptation », *Nature Climate Change*, 4, 9, p. 752-755.

BRUNNER R., STELLMAN T.A., COE-JUELL L., CROMLEY C.M., EDWARDS C.M., TUCKER D.W., 2005, *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*, New York, Columbia University Press, 368 p.

BULKELEY H., ANDONOVA L., BÄCKSTRAND K., BETSILL M., COMPAGNON D., DUFFY R., KOLK A., HOFFMANN M., LEVY D., NEWELL P., MILLEDGE T., PATERSON M., PATTERSON P., VANDEVEER S., 2012, « Governing Climate Change Transnationally: Assessing the Evidence from a Database of Sixty Initiatives », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 4, p. 591-612.

BULKELEY H., CASTÁN BROTO V., 2013, « Government by experiment? Global cities and the governing of climate change », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38, 3, p. 361-375.

BULTEAU T., MUGICA J., MALLET C., GARNIER C., ROSEBERY D., MAUGARD F., NICOLAE LERMA A., NAHON A., AVEC LA COLLABORATION DE MILLESCAMPS B., 2014, « Evaluation de l'impact des tempêtes de l'hiver 2013-2014 sur la morphologie de la Côte Aquitaine. Rapport final », BRGM/RP-63797-FR, Observatoire de la Côte Aquitaine.

BUREAU M.-C., SARFATI F., SIMHA J., TUCHSZIRER C., 2014, « L'expérimentation dans l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs », *Travail et emploi*, 135, p. 41-55.

BUSCA D., 2010, *L'action publique agri-environnementale : la mise en oeuvre négociée des dispositifs*, Paris, L'Harmattan.

BUTLER C., PIDGEON N., 2011, « From 'Flood Defence' to 'Flood Risk Management': Exploring Governance, Responsibility, and Blame », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, 3, p. 533-547.

BUTON, F., MARIOT, N. (dirs.), 2009, *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 217 p.

C40 CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP, 2016, « Climate Change Adaptation in Delta Cities. Good practice guide », London, New York, Rio de Janeiro.

CALLON M., 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*.

CALLON M., 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, 9, p. 63-73.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 358 p.

CALVET L., GRISLAIN-LETREMY C., 2011, « L'assurance habitation dans les départements d'Outre-mer : une faible souscription », *Economie et statistique*, 447, 1, p. 57-70.

CANTELLI, F., ROCA I ESCODA, M., STAVO-DEBAUGE, J., PATTARONI, L. (dirs.), 2009, *Sensibilités Pragmatiques: Enquêter Sur L'action Publique*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang (Action publique), 444 p.

CARTER C., 2017, *The tangled politics of « sustainable interdependence »: aquaculture, sustainability, territory, regulation and knowledge*, Habilitation à Diriger des Recherches en science politique, Université de Bordeaux.

CARTER C., SMITH A., 2008, « Revitalizing public policy approaches to the EU: 'territorial institutionalism', fisheries and wine », *Journal of European Public Policy*, 15, 2, p. 263-281.

CASH D., CLARK W.C., ALCOCK F., DICKSON N.M., ECKLEY N., JÄGER J., 2002, « Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making », *KSG Faculty Research Working Paper Series*, RWP02-046, Rochester, NY, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

CASH D.W., ADGER W.N., BERKES F., GARDEN P., LABEL L., OLSSON P., PRITCHARD L., YOUNG O., 2006, « Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World », *Ecology and Society*, 11, 2.

CASTÁN BROTO V., 2017, « Urban Governance and the Politics of Climate change », *World Development*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.031>.

CATLLA M., 2005, « Des dynamiques intermédiaires au travail politique », dans FILATRE D., DE TERSSAC G. (dirs.), *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*, Toulouse, Octares Editions (Le travail en débats), p. 37-61.

CEFAÏ, D., TERZI, C. (dirs.), 2012, *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques), 380 p.

CELESTINE A., ROGER A., 2014, « L'« outre-mer » à la croisée du national et du local », *Terrains & travaux*, 24, p. 121-142.

CELLIERS L., ROSENDO S., COETZEE I., DANIELS G., 2013, « Pathways of integrated coastal management from national policy to local implementation: Enabling climate change adaptation », *Marine Policy*, 39, p. 72-86.

CEPRI, 2016, *Les collectivités territoriales face aux risques littoraux : élaborer et mettre en œuvre une stratégie réduction du risque de submersion marine*, Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (Les guides du CEPRI).

CESER CENTRE-VAL DE LOIRE, 2015, « 38,3°C le matin... à l'ombre. S'adapter au changement climatique en Région Centre-Val de Loire », Avis du Conseil économique, social et environnemental de la région Centre-Val de Loire.

CESER PACA, 2016, « L'adaptation au dérèglement climatique en Provence-Alpes-Côte d'Azur », Avis et rapport, Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

CESR MARTINIQUE, 2007, « Martinique : zone à hauts risques majeurs. Problématique des risques naturels », Conseil Economique et Social Régional de Martinique.

CETMEF, 2012, « Vulnérabilité du territoire national aux risques littoraux - Synthèse France entière », Rapport CETMEF - CETE Méditerranée - CETE de l'Ouest.

CGDD, 2011, *Environnement littoral et marin*, Commissariat Général au Développement Durable-Service de l'Observation et des Statistiques, (Références).

CGEDD, 2014, « Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat dans les départements d'outre-mer + annexe : monographies départementales. », 008379-01, Paris, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.

CGEDD, IGA, 2013, « Rapport relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles », Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Inspection Générale de l'Administration.

CHABBAL J., 2005, « Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public », *Politix*, 70, 2, p. 169-195.

CHAFFIN B., GOSNELL H., COSENS B., 2014, « A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions », *Ecology and Society*, 19, 3.

CHALAS Y., GILBERT C., VINCK D., 2009, *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Archives contemporaines Editions, 182 p.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NOUVELLE AQUITAINE, 2016, « Rapport d'observations définitives sur la gestion du Groupement d'Intérêt Public "Littoral Aquitain", exercices 2011 et suivants », CRC Nouvelle Aquitaine.

CHAMOISEAU P., 1994, *Texaco*, Poche, Paris, Gallimard (Folio), 497 p.

CHARLES L., 2011, « Environnement, incertitude et risque : du pragmatisme aux développements contemporains », *Ecologie & politique*, 26, p. 109-131.

CHARPENTIER E., 2009, *Le littoral et les hommes : espaces et sociétés des côtes nord de la Bretagne au XVIIIe siècle*, Thèse de doctorat en histoire, Université Rennes 2.

CHARVOLIN F., 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, La Découverte, Paris.

CHARVOLIN F., 2015, « La naturalisation de la côte Aquitaine. Terre de mission pour l'administration et les naturalistes (1964-1969) », *Etudes rurales*, 1, 195, p. 59-78.

CHATEURAYNAUD F., 2004, « L'épreuve du tangible. Expériences de l'enquête et surgissements de la preuve », *Raisons pratiques*, 15, p. 167-194.

CHATEURAYNAUD F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Editions PETRA, Paris, 484 p.

CHATEURAYNAUD F., 2013, « Regard analytique sur l'activité visionnaire », dans BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A. (dirs.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Paris, Presses Universitaires de France (L'écologie en questions), p. 287-309.

CHATEURAYNAUD F., 2015, « L'emprise comme expérience. Enquêtes pragmatiques et théories du pouvoir », *SociologieS*.

CHATEURAYNAUD F., 2016, « Pragmatique des transformations et sociologie des controverses. Les logiques d'enquête face au temps long des processus », dans CHATEURAYNAUD F., COHEN Y. (dirs.), *Histoires pragmatiques*, Editions de l'EHESS, Paris (Raisons pratiques), p. 392.

CHATEURAYNAUD F., DEBAZ J., 2013, « De la métrologie en démocratie. La nouvelle vague des capteurs citoyens », *Socio-informatique et argumentation*.

CHATEAURAYNAUD F., TORNY D., 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 476 p.

CHAUVEAU E., CHADENAS C., COMENTALE B., POTTIER P., BLANLŒIL A., FEUILLET T., MERCIER D., POURINET L., ROLLO N., TILLIER I., TROUILLET B., 2011, « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Cybergeog : European Journal of Geography*.

CHOBLET C., 2005, *Espace littoral et décisions d'aménagement : limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral Atlantique français*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en géographie, Nantes, Université de Nantes.

CICIN-SAIN B., KNECHT R., 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington, D.C., Island Press.

CINNER J.E., MCCLANAHAN T.R., GRAHAM N.A.J., DAW T.M., MAINA J., STEAD S.M., WAMUKOTA A., BROWN K., BODIN Ö., 2012, « Vulnerability of coastal communities to key impacts of climate change on coral reef fisheries », *Global Environmental Change*, 22, 1, p. 12-20.

CLAEYS-MEKDADE C., 2001, « Qu'est-ce qu'une population concernée ? L'exemple camarguais », *Géocarrefour*, 76, 3, p. 217-223.

CLAEYS-MEKDADE C., 2003, *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*, Bruxelles, Peter Lang (EcoPolis), 245 p.

CLAEYS-MEKDADE C., 2006, « La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État... et le sociologue », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3.

CLARKE B., STOCKER L., COFFEY B., LEITH P., HARVEY N., BALDWIN C., BAXTER T., BRUEKERS G., GALANO C.D., GOOD M., HAWARD M., HOFMEESTER C., DE FREITAS D.M., MUMFORD T., NURSEY-BRAY M., KRIWOKEN L., SHAW J., SHAW J., SMITH T., THOMSEN D., WOOD D., CANNARD T., 2013, « Enhancing the knowledge-governance interface: Coasts, climate and collaboration », *Ocean & Coastal Management*, 86, p. 88-99.

CLARKE L., 2008, « Possibilistic Thinking: A New Conceptual Tool for Thinking about Extreme Events », *Social Research*, 75, 3, p. 669-690.

CLEMENT D., 2012, « Site classé de la Dune du Pilat. Aménagement des campings », 008743-01, CGEDD.

CLIMPACT, 2012, « Etude et évaluation des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation de la Martinique au changement climatique », Rapport final, DEAL Martinique.

CLOTEAU A., MOURAD M., 2016, « Action publique et fabrique du consensus. La "lutte contre le gaspillage alimentaire" en France et aux Etats-Unis », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 63-90.

CLOUTIER G., JOERIN F., DUBOIS C., LABARTHE M., LEGAY C., VIENS D., 2015, « Planning adaptation based on local actors' knowledge and participation: a climate governance experiment », *Climate Policy*, 15, 4, p. 458-474.

CLUS-AUBY C., 2003, *La gestion de l'érosion des côtes: l'exemple aquitain*, Presses Univ de Bordeaux, 268 p.

CLUS-AUBY C., PASKOFF R., VERGER F., 2004, « Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral, scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 », Paris, Conservatoire du littoral.

COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, p. 1-25.

COLGAN C.S., BECK M.W., NARAYAN S., 2017, « Financing Natural Infrastructure for Coastal Flood Damage Reduction », London, Lloyd's Tercentenary Research Foundation.

COLONOMOS A., 2014, *La politique des oracles : Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel (Bibliothèque Idées), 290 p.

COMBY J.-B., 2008, *Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien*, Thèse de doctorat, Paris 2.

COMBY J.-B., 2009, « La contribution de l'Etat à la définition dominante du problème climatique », *Les Enjeux de l'information et de la communication, Volume 2009*, 1, p. 17-29.

COMBY J., GROSSETETE M., 2012, « "Se montrer prévoyant" : une norme sociale diversement appropriée », *Sociologie*, 3, 3, p. 251.

COMMISSION EUROPEENNE, 1978, *L'aménagement intégré du littoral dans la Communauté européenne*, Bruxelles - Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes (Environnement et qualité de la vie).

COMMISSION EUROPEENNE, 2004, « Vivre avec l'érosion côtière. Espaces et sédiments pour un développement durable. Conclusions de l'étude EUROSION », Luxembourg, Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE, 2013, « Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique. COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS »,.

COMOP 6 GRENELLE DE LA MER, 2010, « Rapport final du Comité Opérationnel Aménagement, Protection et Gestion des espaces littoraux (COMOP 6) ».

COOPER J.A.G., MCKENNA J., 2008, « Social justice in coastal erosion management: The temporal and spatial dimensions », *Geoforum*, 39, 1, p. 294-306.

CORBIN A., 2010, *Le territoire du vide : L'Occident et le désir du rivage*, réédition (première édition Aubier 1988), Paris, Flammarion (Champs).

CORCUFF P., 2011, « Analyse politique, histoire et pluralisation des modèles d'historicité », *Revue française de science politique*, 61, 6, p. 1123-1143.

COUDERC R., BIZET J., BAS P., REVET C., KAROUTCHI R., TRILLARD A., BEAUMONT R., GIUDICELLI C., DUCHENE M.-A., LAUFOAULU R., CHAUVEAU J.-P., VIAL J.-P., DASSAULT S., 2014, « Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral »,.

COUR DES COMPTES, 2012, « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var », Rapport public thématique.

COUSIN A., 2011, « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Rapport présenté par Monsieur Alain COUSIN, Député de Manche. », Paris.

CREOCEAN, NAOMIS, GINGER GEODE, ADHOC CARAÏBES, 2011, « Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) de Martinique. Rapport d'évaluation : regard sur l'efficacité du PPRN de 2004 en vue de sa révision en 2012 », DEAL Martinique.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 2014, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris, Points.

DA CUNHA C., VANDERLINDEN J.-P., 2014, « Adaptation aux changements globaux », *Revue Française de Socio-Économie*, 13, p. 277-282.

DAHAN A., 2013, « Le changement climatique : l'exception d'un risque », dans BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A. (dirs.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Paris, Presses Universitaires de France (L'écologie en questions), p. 347-367.

DAHAN A., 2014, « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité », *Critique internationale*, N° 62, 1, p. 21-37.

D'ALISA G., KALLIS G., 2016, « A political ecology of maladaptation: Insights from a Gramscian theory of the State », *Global Environmental Change*, 38, p. 230-242.

DANIEL J., 1984, « Pouvoir central, pouvoir local : essai de sociologie de l'administration à la Martinique », *Revue française d'administration publique*, 31, p. 72-88.

DANIEL J., 2005, « Cadre institutionnel et vie politique outre-mer », *Pouvoirs*, 2, 113, p. 113-123.

DANIEL J., 2014, « Guyane et Martinique : enjeux et défis de la collectivité unique », *Informations sociales*, 6, 186, p. 98-107.

DANIEL J., 2015, « La mise en discours et en politique du développement durable dans l'espace caraïbe », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 23, 3, p. 280-288.

DARRE J.-P., 2006, *La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs*, Paris, Editions du GRET.

- DATAR, 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Paris, La Documentation Française.
- DAUNAR C., 2014, « De la question de la responsabilité de l'Agence des 50 pas Géométriques dans la gestion des occupations sans droits ni titres des bandes littorales soumises à des risques naturels forts. Aménagement, régularisation, expulsion ou relogement, quelles actions en zone à risque ? », Rapport de stage, SciencesPo Rennes - Agence des 50 pas géométriques.
- DAVID G., 2011, « Existe-t-il une spécificité insulaire face au changement climatique ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 10, 3.
- DEBOUDT P., 2010, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeographie : European Journal of Geography*.
- DECONTO R.M., POLLARD D., 2016, « Contribution of Antarctica to past and future sea-level rise », *Nature*, 531, 7596, p. 591-597.
- DECROP G., 2014, « L'expertise en question dans la gestion des risques naturels : le cas des Ruines de Séchilienne », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 14 Numéro 1.
- DECROP G., DOUROLANS C., VIDAL-NAQUET P.-A., 1997, « Les scènes locales de risque », Rapport de recherche, Lyon, CERPE-Futur Antérieur.
- DELDREVE V., 2015, *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, Bruxelles, Peter Lang (EcoPolis), 243 p.
- DELDREVE V., CANDAU J., 2015, « Inégalités intra et intergénérationnelles à l'aune des préoccupations environnementales, Intra and intergenerational inequality measured by environmental concerns », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 79-98.
- DELVILLE P.L., LE MEUR P.-Y., 2016, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale*, 353-354, p. 81-94.
- DENIS, J., HENOCQUE, Y. (dirs.), 2001, « Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières », *Guide méthodologique, Volume II, Manuels et Guides n°42*, p. 64 p.
- DENIS J., 2006, « Préface : Les nouveaux visages de la performativité », *Études de communication. langages, information, médiations*, 29, p. 8-24.
- DESAGE F., GODARD J., 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55, 4, p. 633-661.
- DESARTHE J., 2015, « Ouragans et submersions dans les Antilles françaises (XVIIe - XXe siècle) », *Études caribéennes*, 29.
- DEVIIENNE E., 2014, « Les plages font-elles parties de la nature ? Une analyse du discours des associations californiennes de protection des plages (1930-1960) » LAGET F., VRIGNON A. (dirs.), *S'adapter à la mer. L'homme, la mer et le littoral du Moyen Âge à nos jours*, p. 97-110.

DEVIENNE E., 2016, « Agrandir la plage : une histoire de la construction des plages de Los Angeles (1930-1960) », dans MASSARD-GUILBAUD G., FOURNIER P. (dirs.), *Aménagement et environnement. Perspectives historiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Histoire), p. 231-245.

DEVISME L., OUVRARD P., 2015, « Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-action », *Lien social et Politiques*, 73, p. 73.

DIAW A., 2015, *Pour une socio-anthropologie des risques littoraux. Vulnérabilités socio-écologiques et action collective sur le littoral normand*, Thèse de doctorat, spécialité sociologie-démographie, Caen, Université de Caen Normandie, 375 p. + annexes p.

DOBRY M., 2009, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, 3e édition revue et corrigée, Paris, Presses de Sciences Po, 383 p.

DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

DOZE É., 2015, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21.

DRIESSEN P., LEROY P., VIERSSEN W.V., 2010, *From Climate Change to Social Change: Perspectives on Science-Policy Interactions*, International Books, 180 p.

DROBENKO B., 2015, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21.

DRYZEK J.S., LO A.Y., 2015, « Reason and rhetoric in climate communication », *Environmental Politics*, 24, 1, p. 1-16.

DUBAR C., 2006, *Faire de la sociologie. Un parcours d'enquêtes*, Paris, Belin, 222 p.

DUBOIS V., 2003, « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques », dans *Historicité de l'action publique*, Presses Universitaires de France, p. 347-364.

DUCHENE F., JOURNEL C.M., 2000, « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible ? / Riverside residents and natural hazards managers, an impossible dialogue ? », *Géocarrefour*, 75, 3, p. 221-226.

DUCHENE F., MOREL-JOURNEL C., 2004, *De la culture du risque, paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*, Editions de l'Aube (Sociétés et Territoires).

DUFOURNET H., 2014, « Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire » », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 29-49.

DUNLAP R.E., CATTON W.R., 1979, « Environmental Sociology », *Annual Review of Sociology*, 5, 1, p. 243-273.

DUPONT L., 2014, « Le changement climatique et ses implications économiques sur le secteur touristique à la Guadeloupe et à la Martinique (Petites Antilles) », *Études caribéennes*, 26.

DUPUIS J., BIESBROEK R., 2013, « Comparing apples and oranges: The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies », *Global Environmental Change*, 23, 6, p. 1476-1487.

DUPUIS J., KNOEPFEL P., 2011, « Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique: le cas de la Suisse », *Swiss Political Science Review*, 17, 2, p. 188-219.

DURANCE P., 2010, « L'expérimentation : une condition nécessaire de l'innovation », dans GODET M., DURANCE P., MOUSLI M. (dirs.), *Créativité et innovation dans les territoires*, Paris, La Documentation française (Les Rapports du Conseil d'analyse économique), p. 472.

DURNOVA A., ZITTOUN P., 2013, « Les approches discursives des politiques publiques: Introduction », *Revue française de science politique*, Vol.63, 3, p. 569.

DUVAT V., MAGNAN A., 2011, « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 3.

DUVAT, V., QUENEY, Y.B., CLUS-AUBY, C., PRAT, M.-C. (dirs.), 2010, *Roland Paskoff et les littoraux : regards de chercheurs*, Paris, Editions L'Harmattan (Milieux naturels et sociétés).

DYCKMAN C.S., ST. JOHN C., LONDON J.B., 2014, « Realizing managed retreat and innovation in state-level coastal management planning », *Ocean & Coastal Management*, 102, p. 212-223.

EID MEDITERRANEE, 2013, « État des lieux sur le recul stratégique. Phase 1 : Synthèse des connaissances existantes et réflexion sur la portée de la notion de recul stratégique », Rapport CPER 2007-2013 Languedoc-Roussillon, Entente Interdépartementale de Démoutiscation Méditerranée.

EISENACK K., MOSER S.C., HOFFMANN E., KLEIN R.J.T., OBERLACK C., PECHAN A., ROTTER M., TERMEER C.J.A.M., 2014, « Explaining and overcoming barriers to climate change adaptation », *Nature Climate Change*, 4, 10, p. 867-872.

EISENACK K., MOSER S.C., HOFFMANN E., KLEIN R.J.T., OBERLACK C., PECHAN A., ROTTER M., TERMEER C.J.A.M., 2015, « Reply to "Opening up the black box of adaptation decision-making" », *Nature Climate Change*, 5, 6, p. 494-495.

EPSTEIN R., 2013, *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 377 p.

EPSTEIN R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, Vol. 65, 2, p. 457-482.

EUROPEAN COMMISSION, 2013, « "Climate change adaptation, coastal and marine issues", Commission Staff Working Document, Accompanying the document "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS »,.

EWALD F., 1986, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 608 p.

FABIANI, J.-L., THEYS, J. (dirs.), 1987, *La Société vulnérable : Évaluer et maîtriser les risques*, Paris, Rue d'Ulm, 688 p.

FEINDT P.H., OELS A., 2005, « Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7, 3, p. 161-173.

FELLI R., 2014, « Adaptation et résilience : critique de la nouvelle éthique de la politique environnementale internationale », *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 16, n° 1.

FELLI R., 2016, *La grande adaptation : Climat, capitalisme et catastrophe*, Paris, Seuil, 234 p.

FELSTINER W.L.F., ABEL R.L., SARAT A., 1980, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming . . . », *Law & Society Review*, 15, 3/4, p. 631-654.

FERDINAND M., 2015, « De l'usage du chlordécone en Martinique et en Guadeloupe : l'égalité en question », *Revue française des affaires sociales*, 1-2, p. 163-183.

FEW R., BROWN K., TOMPKINS E.L., 2007, « Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion », *Climate Policy*, 7, 1, p. 46-59.

FILATRE, D., DE TERSSAC, G. (dirs.), 2005, *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*, Toulouse, Octares Editions (Le travail en débats), 320 p.

FISCHER F., 2013, « L'expertise politique et le tournant argumentatif », *Revue française de science politique*, 63, 3, p. 579-601.

FISCHER, F., FORESTER, J. (dirs.), 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 337 p.

FOLKE C., HAHN T., OLSSON P., NORBERG J., 2005, « Adaptive Governance of Social-Ecological Systems », *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 1, p. 441-473.

FOUILLEUX È., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 277-306.

FOURNIAU J.-M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, XLV-136, p. 149-179.

FOURNIAU J.-M., 2015, « La portée de la participation face au retour du conflit territorial », dans MERMET L., SALLES D. (dirs.), *Environnement. La concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Bruxelles, De Boeck (Ouvertures sociologiques).

FOURNIER M., LARRUE C., ALEXANDER M., HEGGER D., BAKKER M., PETTERSSON M., CRABBÉ A., MEES H., CHORYNSKI A., 2016, « Flood risk mitigation in Europe: how far away are we from the aspired forms of adaptive governance? », *Ecology and Society*, 21, 4.

FOYER J., 2016, « Dans les coulisses de la COP21 », *La vie des idées*.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2016, « 30 ans loi littoral : une loi plebiscitée par 90 % des français », *France Nature Environnement*, 5 janvier 2016.

FRESSOZ J.-B., 2012, *L'apocalypse joyeuse : Une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil, 313 p.

FRICKEL, S., MOORE, K. (dirs.), 2006, *The New Political Sociology of Science: Institutions, Networks, And Power*, Madison, University of Wisconsin Press, 520 p.

FUTRELL R., 1999, « Performative governance. Impression Management, Teamwork, and Conflict Containment in City Commission Proceedings », *Journal of Contemporary Ethnography*, 27, 4, p. 494-529.

GARCIA P.-O., 2013, « Rationalités aménagistes et adaptation au changement climatique : le cas des Pays-Bas », dans *L'adaptation aux changements climatiques : perspectives historiques sur son cadrage théorique en aménagement*, Rapport final, Programme Concertation Décision Environnement, p. 106-125.

GARCIA P.-O., 2015, *Sous l'adaptation, l'immunité. Etude sur le discours de l'adaptation au changement climatique*, Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université Grenoble Alpes, spécialité géographie, Grenoble, Université Grenoble Alpes.

GARNIER E., 2010, « Synthèse à l'adresse des décideurs », dans GARNIER E., SURVILLE F. (dirs.), *La tempête Xynthia face à l'histoire. Submersions et tsunamis sur les littoraux français du Moyen Âge à nos jours*, Saintes, Le Croît Vif, p. 13-39.

GARNIER E., SURVILLE F., 2010, *La tempête Xynthia face à l'histoire*, Saintes, Le Croît vif, 176 p.

GARRAUD P., 1990, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, p. 17-41.

GAUDIN J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*, 2e édition revue et augmentée, Paris, Les Presses de Sciences Po, 275 p.

GENTRIC J., LANGUMIER J., 2009, « Inondations des villes, inondations des champs », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, 3, p. 257-265.

GERARD Y., 2009, « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1.

GIBBS M.T., 2016, « Why is coastal retreat so hard to implement? Understanding the political risk of coastal adaptation pathways », *Ocean & Coastal Management*, 130, p. 107-114.

- GIDDENS A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- GIDDENS A., 2009, *The Politics of Climate Change*, Cambridge ; Malden, MA, Polity Press, 276 p.
- GIERYN T.F., 1983, « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, 48, 6, p. 781-795.
- GILBERT C., 2003, « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 114, 1, p. 55-72.
- GILBERT C., 2009, « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », dans *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan (Sociologies et environnement), p. 23-40.
- GILBERT C., 2017, « Postface - Revisiter les risques à l'aune de la sécurité ordinaire ? », dans BECERRA S., LALANNE M., WEISBEIN J. (dirs.), *Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines*, Toulouse, Octares Editions (Le travail en débats), p. 267-274.
- GILBERT C., HENRY E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, Vol. 53, 1, p. 35-59.
- GINELLI L., 2016, *Jeux de nature, natures en jeu : Des loisirs aux prises avec l'écologisation de la société*, Bruxelles, Peter Lang (EcoPolis), 238 p.
- GINGRAS Y., 1995, « Un air de radicalisme [Sur quelques tendances récentes en sociologie de la science et de la technologie] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 108, 1, p. 3-18.
- GIP LITTORAL AQUITAIN, 2015a, « La MIACA : première politique d'aménagement touristique du littoral aquitain (1967-1988) », Méridon.
- GIP LITTORAL AQUITAIN, 2015b, « Aménagement durable des stations. Référentiel d'innovation ».
- GIRAUD O., 2012, « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, 2, p. 15-36.
- GLAVOVIC B., KELLY M., KAY R., TRAVERS A., 2014, *Climate Change and the Coast: Building Resilient Communities*, CRC Press, 580 p.
- GODARD O., 2010, « Cette ambiguë adaptation au changement climatique », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 18, 3, p. 287-297.
- GODARD O., HENRY C., LAGADEC P., MICHEL-KERJAN E., 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard (Folio actuel), 620 p.
- GOUTX D., 2012, « Rôle des individus dans la prévention des risques d'inondations et la gestion de crise », *Actes des 23èmes Journées Scientifiques de l'Environnement*, p. 23.

- GRANJOU C., 2003, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, CXIV, p. 175-183.
- GRANJOU C., BARBIER M., 2010, *Métamorphoses de l'expertise : Précaution et maladies à prions*, Paris; Versailles, Maison des Sciences de l'Homme, 304 p.
- GRANJOU C., MAUZ I., COSSON A., 2010, « Le recours aux savoirs dans l'action publique environnementale: un foisonnement expérimental »,.
- GREC PACA, 2017, *La mer et le littoral de Provence-Alpes-Côte d'Azur face au changement climatique*, Association pour l'innovation et la recherche au service du climat (AIR) (Les cahiers du GREC-PACA), 48 p.
- GROSSETTI M., 2015, « Note sur la notion d'encastrement », *SociologieS*.
- GUILLEMOT J., AUBE M., 2015, « L'adaptation aux changements climatiques dans la Péninsule acadienne : rôles d'acteurs clés dans l'émergence d'un dialogue articulé à l'échelle régionale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 23.
- GUILLEMOT J., MAYRAND E., GILLET J., AUBE M., 2014, « La perception du risque et l'engagement dans des stratégies d'adaptation aux changements climatiques dans deux communautés côtières de la péninsule acadienne », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 14 Numéro 2.
- GULBRANDSEN M., 2011, « Research institutes as hybrid organizations: central challenges to their legitimacy », *Policy Sciences*, 44, 3, p. 215-230.
- GUNDERSON L., LIGHT S.S., 2006, « Adaptive management and adaptive governance in the everglades ecosystem », *Policy Sciences*, 39, 4, p. 323-334.
- GUSFIELD J., 2008, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 354 p.
- GUSTON D.H., 2001, « Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction », *Science, Technology, & Human Values*, 26, 4, p. 399-408.
- HAJER M., 1993, « Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain », dans FISCHER F., FORESTER J. (dirs.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, p. 43-67.
- HALL P.A., 2012, « Tracing the Progress of Process Tracing », *European Political Science*, 12, 1, p. 20-30.
- HALLEGATTE S., GREEN C., NICHOLLS R.J., CORFEE-MORLOT J., 2013, « Future flood losses in major coastal cities », *Nature Climate Change*, 3, 9, p. 802-806.
- HANSEN J., SATO M., HEARTY P., RUEDY R., KELLEY M., MASSON-DELMOTTE V., RUSSELL G., TSELIODIS G., CAO J., RIGNOT E., VELICOGNA I., TORMEY B., DONOVAN B., KANDIANO E., VON SCHUCKMANN K., KHARECHA P., LEGRANDE A.N., BAUER M., LO K.-W., 2016, « Ice melt, sea level rise and superstorms: evidence from paleoclimate data, climate modeling, and

modern observations that 2 °C global warming could be dangerous », *Atmos. Chem. Phys.*, 16, 6, p. 3761-3812.

HASLETT S.K., 2009, *Coastal Systems*, Routledge.

HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 320 p.

HASSENTEUFEL P., MAILLARD J. DE, 2013, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 3, 3, p. 377-393.

HASSENTEUFEL P., SMITH A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 52, 1, p. 53-73.

HELLEQUIN A., FLANQUART H., MEUR-FEREC C., RULLEAU B., 2014, « 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, 4, p. 385-399.

HENAFF, A. (dir.), 2014, *Gestion des risques d'érosion et de submersion marines : guide méthodologique*, Projet Cocorisco, 156 p.

HENAFF A., MEUR-FEREC C., LAGEAT Y., 2013, « Changement climatique et dynamique géomorphologique des côtes bretonnes. Leçons pour une gestion responsable de l'imbrication des échelles spatio-temporelles », *Cybergeo : European Journal of Geography*.

HENOCQUE Y., KALAORA B., 2013, « Gestion intégrée », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*.

HENOCQUE Y., KALAORA B., 2015, « Gestion intégrée des mers et des littoraux dans l'ère de la mondialisation », dans *Gouvernance des mers et des océans*, ISTE Editions, London, UK, ISTE Editions (Collection Mer et Océan), p. 233-274.

HERVIAUX O., BIZET J., 2014, « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », Rapport d'information de Mme Odette HERVIAUX et M. Jean BIZET, fait au nom de la commission du développement durable, n°297 (2013-2014), Sénat.

HINO M., FIELD C.B., MACH K.J., 2017, « Managed retreat as a response to natural hazard risk », *Nature Climate Change*, 7, 5, p. 364-370.

HIRSCHHORN M., 2013, « Un Janus bifrons : la sociologie comme discipline universitaire et comme « vocation » », *SociologieS*.

HIRSCHON WEISS C., BIRCKMAYER J., 2006, « Social Experimentation for Public Policy », dans MORAN M., REIN M., GOODIN R.E. (dirs.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford ; New York, Oxford University Press, p. 806-830.

HOFFMANN M.J., 2011, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, Oxford University Press, USA, 237 p.

- HOLLAND B., 2017, « Procedural justice in local climate adaptation: political capabilities and transformational change », *Environmental Politics*, 26, 3, p. 391-412.
- HOLLING C.S., 2005, *Adaptive Environmental Assessment and Management*, Chichester, UK, Blackburn Press, 400 p.
- HOOD C., 1983, *The Tools of Government*, London, Palgrave Macmillan (Public Policy and Politics), 192 p.
- HOOD C., ROTHSTEIN H., 2001, « Risk Regulation Under Pressure. Problem Solving or Blame Shifting? », *Administration & Society*, 33, 1, p. 21-53.
- HOPPE R., WESSELINK A., CAIRNS R., 2013, « Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 4, 4, p. 283-300.
- HOPPE R., 2010, « Lost in translation? Boundary work in making climate change governable », dans DRIESSEN P.P.J., LEROY P., WIM V.V. (dirs.), *From climate change to social change : perspectives on science-policy interactions*, International Books, p. 109-130.
- HOPPE R., WESSELINK A., 2014, « Comparing the role of boundary organizations in the governance of climate change in three EU member states », *Environmental Science & Policy*, 44, p. 73-85.
- HOWLETT M., 2014, « Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making », *Global Environmental Change*, 29, p. 395-403.
- HRABANSKI M., 2015, « Du national à l'international: l'émergence d'un «nouvel» instrument de politique publique, les paiements pour services environnementaux (PSE) », *Natures Sciences Sociétés*, 23, 3, p. 234-243.
- HUITEMA D., MEIJERINK S., 2010, « Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change », *Ecology and Society*, 15, 2, p. 26.
- HUITEMA D., MOSTERT E., EGAS W., MOELLENKAMP S., PAHL-WOSTL C., YALCIN R., 2009, « Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda », *Ecology and Society*, 14, 1.
- HULME M., 2010, « Problems with making and governing global kinds of knowledge », *Global Environmental Change*, 20, 4, p. 558-564.
- HULME M., 2016, *Weathered: Cultures of Climate*, 1 edition, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications Ltd, 200 p.
- I4CE - INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS, 2015, « Analyse des barrières et leviers à la mise en place de stratégies d'adaptation aux changements climatiques. Le cas des collectivités urbaines », Rapport final du projet Abstract-Colurba, Paris, ADEME et Agence Française de Développement.

IGA, CGEDD, 2015, « Evaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les Outre-Mer. Rapport établi par Pierre Bourgeois, Frédéric Dupin, Thierry Galibert, Jean-Patrick Ridao et Eric Verlhac », 15120-15032-01 (IGA) et 009151-02 (CGEDD), Paris, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

IHL, O. (dir.), 2006, *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Symposium), 286 p.

IPCC, 1990a, « Climate Change: The IPCC Response Strategies », Report of Working Group III of the IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC, 1990b, « Coastal zone management », Report of the Coastal Zone Management Subgroup of the IPCC Response Strategies Working Group, The Hague, The Netherlands, National Institute for Coastal and Marine Management/RIKZ.

IPCC, 2012, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

IPCC, 2014, « Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., Barros, V., Dokken, D.J., Mach, K.J., Mastrandrea, M.D., Bilir, T.E., Chatterjee, M., Ebi, K.L., Estrada, Y.O., Genova, R.C., Girma, B., Kissel, E.S., Levy, A.N., MacCracken, S., Mastrandrea, P.R., White, L.L. (Eds)]. », Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Cambridge University Press.

IRWIN A., 2006, « The Politics of Talk: Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance », *Social Studies of Science*, 36, 2, p. 299-320.

JACOB L., DESAGE F., 2015, « Présentation : Les aménagements de la participation : design, innovation et controverses sociospatiales », *Lien social et Politiques*, 73, p. 3-12.

JACOB, S., GENARD, J.-L. (dirs.), 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles (Sociologie politique).

JACQUOT S., HALPERN C., 2015, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », dans *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Science Po, Paris (Gouvernances), p. 57-84.

JASANOFF S., 1987, « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science*, 17, 2, p. 195-230.

JASANOFF S., 1990, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

JASANOFF, S. (dir.), 2004, *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*, 1 New edition, London, Routledge, 332 p.

- JEANNOT G., 2005, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du Travail*, 47, 1, p. 17-35.
- JEANPIERRE L., 2010, « « Frontière » » CHRISTIN O. (dir.), *Dictionnaire des concepts nomades en sciences humaines*, p. 157-169.
- JEANPIERRE L., MONNET É., 2013, « Manières de dire l'avenir sans nier l'incertitude : de l'économie aux sciences du climat. Entretien avec Michel Armatte », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 24, p. 217-229.
- JENSEN P., CROISSANT Y., 2007, « Activité de vulgarisation des chercheurs CNRS : un état des lieux », *Journal of Science Communication*, 6, 3.
- JOBERT A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 11, 42, p. 67-92.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action*, Presses Universitaires de France, 238 p p.
- JOFFE H., 2005, « De la perception à la représentation du risque: le rôle des médias », *Hermès, La Revue*, 41, p. 121-129.
- JOLLIVET, M. (dir.), 1992, *Sciences de la nature, sciences de la société : Les passeurs de frontières*, Paris, CNRS Éditions (Sociologie), 589 p.
- JOLY P.-B., 2005, « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », dans (Cahiers du GIS « Risques Collectifs et Situations de Crise »), p. 117-174.
- JOLY P.-B., MARRIS C., 2003, « La trajectoire d'un problème public: une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », dans GILBERT C. (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan (Collection Risques collectifs et situations de crise), p. 41-63.
- JONES K.E., IRWIN A., 2013, « Un espace d'engagement citoyen ? La participation profane et le changement institutionnel dans la gouvernance contemporaine des risques », *La participation profane et le changement institutionnel dans la gouvernance contemporaine des risques*, 7, 1, 1, p. 145-171.
- JORDAN A., HUITEMA D., 2014, « Policy innovation in a changing climate: Sources, patterns and effects », *Global Environmental Change*, 29, p. 387-394.
- JORDAN A.J., HUITEMA D., HILDÉN M., ASSELT H. VAN, RAYNER T.J., SCHOENEFELD J.J., TOSUN J., FORSTER J., BOASSON E.L., 2015, « Emergence of polycentric climate governance and its future prospects », *Nature Climate Change*, 5, 11, p. 977-982.
- JOUZEL J., MICHELOT A., 2016, « La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France », Avis du Conseil économique, social et environnemental, au nom de la section de l'environnement, Paris, Conseil Economique, Social et Environnemental.
- JUHEM P., 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, 65, 1, p. 9-27.

- KALAORA B., 1999, « Global expert : la religion des mots », *Ethnologie française*, 29, 4, p. 513-527.
- KALAORA B., 2010, *Rivages en devenir: Des horizons pour le Conservatoire du littoral*, La Documentation Française, 279 p.
- KALAORA B., 2011, « Les zones humides et le Conservatoire du littoral : perceptions et cadre d'expérience », *L'Espace géographique*, Tome 39, 4, p. 361-374.
- KALAORA B., CHARLES L., 2000, « Intervention sociologique et développement durable: le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Nature Sciences Sociétés*, 8, 2, p. 31-38.
- KALAORA B., VLASSOPOULOS C., 2013, *Pour une sociologie de l'environnement : Environnement, société et politique*, Seyssel, Editions Champ Vallon, 301 p.
- KESKITALO, E.C.H. (dir.), 2010, *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, Springer, 376 p.
- KETTLE N.P., DOW K., TULER S., WEBLER T., WHITEHEAD J., MILLER K.M., 2014, « Integrating scientific and local knowledge to inform risk-based management approaches for climate adaptation », *Climate Risk Management*, 4, p. 17-31.
- KEUCHEYAN R., 2017, « Financiariser les catastrophes naturelles : assurance, finance et changement climatique », *Actuel Marx*, 61, p. 79-94.
- KINGDON J.W., 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown and Company, 262 p.
- KIRCHHOFF C.J., LEMOS M.C., DESSAI S., 2013, « Actionable Knowledge for Environmental Decision Making: Broadening the Usability of Climate Science », *Annual Review of Environment and Resources*, 38, 1, p. 393-414.
- KLEIN J., 2013, « La protection des cinquante pas géométriques non bâtis ou la récente prise en compte d'un risque de dégradation du paysage littoral dans les départements d'outre-mer français » DAVID G. (dir.), *Espaces tropicaux et risques : du global au local*, p. 230-239.
- KUHLICKE C., STEINFÜHRER A., BEGG C., BIANCHIZZA C., BRÜNDL M., BUCHECKER M., DE MARCHI B., DI MASSO TARDITTI M., HÖPPNER C., KOMAC B., LEMKOW L., LUTHER J., MCCARTHY S., PELLIZZONI L., RENN O., SCOLOBIG A., SUPRAMANIAM M., TAPSELL S., WACHINGER G., WALKER G., WHITTLE R., ZORN M., FAULKNER H., 2011, « Perspectives on social capacity building for natural hazards: outlining an emerging field of research and practice in Europe », *Environmental Science & Policy*, 14, 7, p. 804-814.
- KUHLICKE C., DEMERITT D., 2016, « Adaptive and risk-based approaches to climate change and the management of uncertainty and institutional risk: The case of future flooding in England », *Global Environmental Change*, 37, p. 56-68.
- LA BRANCHE, S. (dir.), 2011, *Le changement climatique : du méta-risque à la méta gouvernance*, Lavoisier.

- LA FABRIQUE ECOLOGIQUE, 2016, « La roue de l'adaptation au changement climatique. Les outils d'une politique économique de l'adaptation en France », Publication définitive, Note n°15.
- LABORIER P., 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », dans LABORIER P., TROM D. (dirs.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. p.419-462.
- LAFAYE C., 1994, « Aménager un site littoral. Entre politique et pragmatisme », *Études rurales*, 133, 1, p. 163-180.
- LAGROYE J., FRANÇOIS B., SAWICKI F., 2012, *Sociologie politique*, 6e édition revue et augmentée, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 624 p.
- LAHIRE B., 2007, *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte (Sciences humaines et sociales).
- LAMBERT M.-L., 2015, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21.
- LANGUMIER J., 2008, *Survivre à l'inondation : Pour une ethnologie de la catastrophe*, Lyon, Ecole Normale Supérieure, 354 p.
- LARONDE-CLERAC, C., MAZEAUD, A., MICHELOT, A. (dirs.), 2015, *Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (L'univers des normes), 210 p.
- LASCOUMES P., 1994, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 324 p.
- LASCOUMES P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue française de science politique*, 45, 3, p. 396-419.
- LASCOUMES P., 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans *La gouvernabilité*, Presses Universitaires de France, Paris, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, p. 325-338.
- LASCOUMES P., 1999, « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 38.
- LASCOUMES P., 2002, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 103, 3, p. 369-377.
- LASCOUMES P., 2004, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 13-14.
- LASCOUMES P., 2009, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, 59, 3, p. 455-478.

- LASCOUMES P., 2011, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement » », *Participations*, 1, p. 277-310.
- LASCOUMES P., 2012, *Action publique et environnement*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- LASCOUMES P., BONNAUD L., LE BOURHIS J.-P., MARTINAIS E., 2014, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses Universitaires de France (L'écologie en questions), 200 p.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dirs.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 372 p. p.
- LASCOUMES P., LORRAIN D., 2007, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du Travail*, 49, 1, p. 1-9.
- LATOUR B., 1997, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Poche, Paris, Seuil, 251 p.
- LATOUR B., 2006, *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte.
- LE BOURHIS J.-P., 2003, « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 10, 2, p. 161-175.
- LE BOURHIS J.-P., 2004, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- LE BOURHIS J.-P., LASCOUMES P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, p. 37-66.
- LE BOURHIS J.-P., LASCOUMES P., 2014, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans HALPERN C., LASCOUMES P., LE GALES P. (dirs.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE BOURHIS J.-P.L., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 68, 3, p. 75-96.
- LE COZANNET G., 2016, *Les conséquences de l'élévation du niveau marin pour le recul du trait de côte*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne, 243 p.
- LE MORVAN D., 2010, « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8.
- LEBRETON C., 2016, « Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe. Mission sur l'Aménagement du territoire: refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales », Rapport de mission au Premier Ministre.
- LEGRAIN D., 2000, *Le Conservatoire du littoral*, 2ème édition, Arles, Actes Sud, 77 p.

- LEMERCIER É., TOKE V.M., PALOMARES É., 2014, « Les Outre-mer français », *Terrains & travaux*, 24, p. 5-38.
- LEMOIGNE B., PAULINEAU M., NACHBAUR A., STEPANIAN A., 2013, « Établissement d'un état de référence du trait de côte de la Martinique : situation en 2010 et évolution historique depuis 1951 », Rapport final, BRGM/RP-61686-FR.
- LEONG C., HOWLETT M., 2017, « On credit and blame: disentangling the motivations of public policy decision-making behaviour », *Policy Sciences*, p. 1-20.
- LEVIN K., CASHORE B., BERNSTEIN S., AULD G., 2012, « Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change », *Policy Sciences*, 45, 2, p. 123-152.
- LIDSKOG R., MOL A.P., OOSTERVEER P., 2015, « Towards a global environmental sociology? Legacies, trends and future directions », *Current Sociology*, 63, 3, p. 339-368.
- LOCHER F., FRESSOZ J.-B., 2012, « Modernity's Frail Climate: A Climate History of Environmental Reflexivity », *Critical Inquiry*, 38, 3, p. 579-598.
- MAGNAN A., 2009, « Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 3.
- MAGNAN A., DUVAT V., GARNIER E., 2012, « Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 20, 1, p. 82-91.
- MAGNAN A.K., COLOMBIER M., BILLÉ R., JOOS F., HOEGH-GULDBERG O., PÖRTNER H.-O., WAISMAN H., SPENCER T., GATTUSO J.-P., 2016, « Implications of the Paris agreement for the ocean », *Nature Climate Change*, advance online publication.
- MAGNAN A.K., RIBERA T., 2016, « Global adaptation after Paris », *Science*, 352, 6291, p. 1280-1282.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.), 2017, *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, Droits International, Comparé et européen (Confluence des droits [en ligne]).
- MARCH J.G., 1991, « Exploration and Exploitation in Organizational Learning », *Organization Science*, 2, 1, p. 71-87.
- MARINI P., 1998, « Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France », Rapport d'information de M. Philippe MARINI fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, n°345 (1997-1998), Paris, Assemblée Nationale et Sénat.
- MARQUET V., 2014, *Les voies émergentes de l'adaptation au changement climatique dans la gestion de l'eau en France et au Québec : Mise en visibilité et espaces de définition*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en sociologie, Université de Bordeaux.

MARQUET V., SALLES D., 2014, « L'adaptation au changement climatique en France et au Québec. Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées », *Critique internationale*, N° 62, 1, p. 73-91.

MAZE C., RAGUENEAU O., WEISBEIN J., MARIAT-ROY E., 2015, « Pour une anthropologie politique de la mer », *Revue Internationale d'Ethnologie*, 5, p. 189-202.

MAZEAUD A., SA VILAS BOAS M.-H., BERTHOME G.-E.-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2, p. 5-29.

MEDD W., MARVIN S., 2005, « From the Politics of Urgency to the Governance of Preparedness: A Research Agenda on Urban Vulnerability », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13, 2, p. 44-49.

MEDDE, 2012, « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens », Paris, MEDDE.

MEDDE, 2014, « Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation », Paris, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

MEDDE, 2016, « Développer la connaissance et l'observation du trait de côte. Contribution nationale pour une gestion intégrée »,.

MEDOC OCEAN, 2013, « Étude prospective sur le positionnement touristique de Lacanau à l'horizon 2040 », Rapport d'études, Office de Tourisme Médoc Océan - collaboration GIP Littoral Aquitain.

MEEDM, 2010, *La gestion du trait de côte*, Editions Quae (Savoir faire), 569 p.

MEEM, 2017, « La distance à la mer : principal facteur de caractérisation sociodémographique du territoire littoral », Paris, Service de l'Observation et des Statistiques.

MEIJERINK S., STILLER S., KESKITALO E.C.H., SCHOLTEN P., SMITS R., LAMOEN F. VAN, 2015, « The role of leadership in regional climate change adaptation: a comparison of adaptation practices initiated by governmental and non-governmental actors », *Journal of Water and Climate Change*, 6, 1, p. 25-37.

MERCKELBAGH A., 2009, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !*, Versailles, Editions Quae, 352 p.

MERMET L., 2005, « Des récits pour raisonner l'avenir. Quels fondements théoriques pour les méthodes de scénarios ? », dans MERMET L. (dir.), *Etudier des écologies futures. Un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Bruxelles, P.I.E-Peter Lang (EcoPolis), p. 187-207.

MERMET L., BILLE R., LEROY M., NARCY J.-B., POUX X., 2005, « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, 13, 2, p. 127-137.

MERMET, L., SALLES, D. (dirs.), 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université (Ouvertures sociologiques), 400 p.

MESNARD A.-H., 2010, « Le partage des responsabilités politiques et administratives et la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8.

MEUR-FEREC C., 2006, « De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe », Document présenté en vue de l'Habilitation à Diriger des Recherches, *Géographie*, tel-00167784, Université de Nantes.

MEUR-FEREC C., 2007, « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

MEUR-FEREC C., MOREL V., 2004, « L'érosion sur la frange côtière : un exemple de gestion des risques », *Natures Sciences Sociétés, Vol. 12, 3*, p. 263-273.

MEUR-FEREC C., RABUTEAU Y., 2014, « Plonevez-les-flots : un territoire fictif pour souligner les dilemmes des élus locaux face à la gestion des risques côtiers », *Espace Géographique*, 43, 1, p. 18-34.

MIES, 2006, « "Face au changement climatique, agissons ensemble". Actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012 », Paris, Mission Interministérielle de l'Effet de Serre.

MILLER C., 2001, « Hybrid Management: Boundary Organizations, Science Policy, and Environmental Governance in the Climate Regime », *Science, Technology & Human Values*, 26, 4, p. 478-500.

MINEO-KLEINER L., 2017, *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, Thèse de doctorat en géographie, Brest, Université de Bretagne occidentale.

MINEO-KLEINER L., MEUR-FEREC C., 2016, « Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 16 numéro 2.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT, DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2002, « Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines »,.

MIOSSEC A., 1995, « Le traitement du recul de la ligne de rivage en France : pratiques sociales autour d'un problème de nature », *Norois*, 165, 1, p. 153-172.

MIOSSEC A., 1999, « La France a-t-elle construit une politique de gestion intégrée de son littoral? (Did France built an integrated management policy of its coast?) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 76, 2, p. 212-220.

MOHAMED SOILIHI T., 2015, « Domaines public et privé de l'Etat outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, 538, Sénat.

MOQUAY P., 2005, « L'Etat territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'Etat face aux recompositions territoriales en France », dans BHERER L., COLLIN J.-P., KERROUCHE E., PALLARD J. (dirs.), *Jeux d'échelle et transformation de l'Etat : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 85-116.

MOQUAY P., 2015, *Territoire et politique. Un parcours réflexif*, Essai inédit, présenter en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Grenoble, Université Grenoble Alpes.

MOREL V., KÖRFER A., DEBOUDT P., 2008, « Réseaux et gestion intégrée des zones côtières : un regard de géographes », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 8 Numéro 1.

MORRISON T.H., ADGER W.N., BROWN K., LEMOS M.C., HUITEMA D., HUGHES T.P., 2017, « Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8, 5.

MOSER S.C., DAVIDSON M.A., 2015, « The third national climate assessment's coastal chapter: the making of an integrated assessment », *Climatic Change*, 135, 1, p. 127-141.

MOUTOUSSAMY M., 1998, « Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM », *Pouvoirs dans la Caraïbe. Revue du CRPLC*, 10, p. 305-321.

MULLER P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 155-187.

MULLER P., 2015, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE - PUF, 224 p.

NACHBAUR A., BALOUIN Y., NICOLAE LERMA A., DOURIS L., PEDREROS R., 2015, « Définition des cellules sédimentaires du littoral martiniquais », Rapport final, RP-64499-FR, BRGM.

NAIR S., HOWLETT M., 2015, « Meaning and power in the design and development of policy experiments », *Futures*.

NARCY J.-B., MICHEL C., BOUTELOUP C., 2008, « Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

NAY O., SMITH A., 2002, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », dans *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, Paris, Nay O. et Smith A., p. 1-21.

NEUMANN B., VAFEIDIS A.T., ZIMMERMANN J., NICHOLLS R.J., 2015, « Future Coastal Population Growth and Exposure to Sea-Level Rise and Coastal Flooding - A Global Assessment », *PLOS ONE*, 10, 3, p. e0118571.

NICHOLLS R.J., 2004, « Coastal flooding and wetland loss in the 21st century: changes under the SRES climate and socio-economic scenarios », *Global Environmental Change*, 14, 1, p. 69-86.

NICHOLLS R.J., WONG P.P., BURKETT V.R., CODIGNOTTO J.O., HAY J.E., MCLEAN R.F., RAGOONADEN S., WOODROFFE C.D., 2007, « Coastal systems and low-lying areas », dans PARRY M.L., CANZIANI O.F., PALUTIKOF J.P., LINDEN J.P. VAN DER, HANSON C.E. (dirs.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, p. 315-356.

NICHOLSON-COLE S., O'RIORDAN T., 2009, « Adaptive governance for a changing coastline: science, policy and publics in search of a sustainable future », dans ADGER W.N., LORENZONI I., O'BRIEN K. (dirs.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 368-383.

NOAILLES M., 2010, « La construction d'une économie touristique sur la côte aquitaine sous la Ve république (1958-1988) », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 29, p. 37-42.

NOTTE O., SALLES D., 2011, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne, Involving citizens as water policy watchmen. The European Water Framework Directive consultation in Adour-Garonne », *Politique européenne*, 33, p. 37-62.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL, 2014, « Les données clés de la mer et du littoral. Synthèse des fiches thématiques de l'Observatoire », Service de l'Observation et des Statistiques, Agence des Aires Marines Protégées, Ifremer, CEREMA.

OELS A., 2005, « Rendering climate change governable: From biopower to advanced liberal government? », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7, 3, p. 185-207.

OLSSON P., GUNDERSON L.H., CARPENTER S.R., RYAN P., LEBEL L., FOLKE C., HOLLING C.S., 2006, « Shooting the Rapids: Navigating Transitions to Adaptive Governance of Social-Ecological Systems », *Ecology and Society*, 11, 1, p. 18.

ONERC, 2005, « Recensement des études concernant les effets du climat et du changement climatique sur les espaces côtiers dans les Dom-Tom », Note technique, n°1, Paris, Onerc (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique).

ONERC, 2007, *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, Paris, La Documentation française.

ONERC, 2011, *L'adaptation de la France au changement climatique*, Paris, La Documentation française.

ONERC, 2012, *Les Outre-mer face au défi du changement climatique*, La Documentation française, Paris.

PADIOLEAU J.-G., 1999, « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, 17, 4, p. 85-127.

PALMER J.R., 2015, « How do policy entrepreneurs influence policy change? Framing and boundary work in EU transport biofuels policy », *Environmental Politics*, 24, 2, p. 270-287.

PARKHURST J., 2017, *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Abingdon, Oxon, UK, Routledge (Routledge Studies in Governance and Public Policy).

PASKOFF R., 2010, *Les littoraux: Impact des aménagements sur leur évolution*, Paris, Armand Colin, 264 p.

PASQUIER R., 2012, « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, 2, p. 57-78.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., 2013, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, 2e édition revue et augmentée, Paris, LGDJ (Droits et Société), 332 p.

PASQUINI L., COWLING R.M., ZIERVOGEL G., 2013, « Facing the heat: Barriers to mainstreaming climate change adaptation in local government in the Western Cape Province, South Africa », *Habitat International*, 40, p. 225-232.

PAUGAM S., VAN DE VELDE C., 2010, « Le raisonnement comparatiste », dans PAUGAM S. (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, p. 357-375.

PEES A., 1970, « Un grand dessein national : l'aménagement de la Côte aquitaine », *Revue forestière française*, Numéro spécial ONF, p. 774-782.

PELLING M., 2010, *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*, London ; New York, Routledge, 224 p.

PERETTI-WATEL P., 2005, « La culture du risque, ses marqueurs sociaux et ses paradoxes. Une exploration empirique », *Revue économique*, 56, 2, p. 371-392.

PERON F., 1994, « Fonctions sociales et dimensions subjectives du littoral », *Études rurales*, 133, 1, p. 31-43.

PESCH U., HUITEMA D., HISSCHEMÖLLER M., 2012, « A Boundary Organization and its Changing Environment: The Netherlands Environmental Assessment Agency, the MNP », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 3, p. 487-503.

PESSIS C., TOPÇU S., BONNEUIL C., 2013, *Une autre histoire des Trente Glorieuses : Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte (Cahiers Libres), 320 p.

- PETIT J., 2009, « L'outre-mer européen: victime oubliée du changement climatique », *Liaison énergie francophonie*, OCT, p. 147-149.
- PETIT, J., PRUDENT, G. (dirs.), 2010, *Changement climatique et biodiversité dans l'outre-mer européen.*, Gland, Suisse et Bruxelles, Belgique, UICN, 192 p.
- PETIT O., HUBERT B., THEYS J., 2014, « Science globale et interdisciplinarité : quand contagion des concepts rime avec confusion », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 3, p. 187-188.
- PILKEY O.H., COOPER J.A.G., 2004, « Society and Sea Level Rise », *Science*, 303, 5665, p. 1781-1782.
- PINSON G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans LASCOUMES P., LE GALES P. (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 199-233.
- PINSON G., 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, Vol. 65, 2, p. 483-516.
- PINSON G., SALA PALA V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 57, 5, p. 555-597.
- PLANTON S., CAZENAVE A., DELECLUSE P., DORFLIGER N., GAUFRES P., IDIER D., JAMOUS M., LE COZANNET G., LE TREUT H., PEINGS Y., 2012, « Le climat de la France au XXIe siècle. Vol 3 : Evolution du niveau de la mer », *Le climat de la France au XXIe siècle*, Volume 3, MEDDTL.
- PLANTON S., COZANNET G.L., CAZENAVE A., COSTA S., DOUEZ O., GAUFRES P., HISSEL F., IDIER D., LABORIE V., PETIT V., SERGENT P., 2015, « Le climat de la France au XXIe siècle. Vol 5 : Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.
- POLLARD J., PRAT P., 2012, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, 2, p. 37-56.
- PORCHER M., BIRAULT C., ALLENBACH M., 2015, *Impacts du changement climatique sur les infrastructures en zones littorales et marines intertropicales*, IFRECOR Collection, 224 p.
- POUPEAU F.-M., 2013a, « Quand l'Etat territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management public*, 30, 4, p. 443-472.
- POUPEAU F.-M., 2013b, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, 2, 2, p. 249-277.
- POUPEAU F.-M., 2015, « Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ? », N°29.

- POWER M., 2004, *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*, London, Demos, 74 p.
- PRZYLUSKI, V., HALLEGATTE, S. (dirs.), 2012, *Gestion des risques naturels : Leçons de la tempête Xynthia*, Versailles Cedex, Quae éditions, 264 p.
- PUJOL J.-L., LE LANN G., BANEL E., 2006, « Une ambition maritime pour la France », Rapport du Groupe Poséidon, Commissariat Général au Plan, Secrétariat Général de la Mer.
- QUENAULT B., 2015, « La résilience comme injonction politique post-Xynthia. Instrumentalisation étatique ou territorialisation des risques de catastrophe ? », *EspacesTemps.net*.
- QUET M., 2009, *Politiques du savoir. Une approche communicationnelle des rapports entre sciences, technologies et participation en France (1968-1983)*, Thèse pour l'obtention du titre de docteur de l'EHESS ; spécialité sciences de l'information et de la communication, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- QUET M., 2013, « La politique, c'est l'expérimentation », *Hermès, La Revue*, 63, p. 215-220.
- RADAELLI C.M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 255-276.
- REVEY S., 2011, « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales », *Critique internationale*, 52, p. 157-173.
- REY-VALETTE H., ANTONA M., 2009, « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9, 1.
- REY-VALETTE H., CARBONNEL P., RICHARD A., ROUSSEL S., 2006, « L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3.
- RICHARD E., 2013, *L'action publique territoriale à l'épreuve de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?*, Thèse en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Univers François-Rabelais de Tours.
- RICHARD E., 2014, « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 20.
- RICHARD E., MOLINA G., 2014, « Le plan climat de la communauté urbaine de Toulouse Métropole : une démarche territoriale « ordinaire » d'adaptation aux changements climatiques », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 37, p. 41-51.
- RICHARD-FERROUJDI A., 2011, « Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation », *Politix*, 4, 96, p. 161-181.

- RICHARD-FERROUDJI A., 2014, « Rare birds for fuzzy jobs: A new type of water professional at the watershed scale in France », *Journal of Hydrology*, 519, Part C, p. 2468-2474.
- RICHARD-FERROUDJI A., BOULEAU G., à paraître, « Permettre l'exploration dans un dispositif de gestion concertée de l'eau », dans BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., MONNOYER-SMITH L., NEVEU C. (dirs.), *La démocratie participative, pour quoi faire? Un bilan critique des recherches sur les effets de la participation en démocratie*, Bruxelles, Peter Lang.
- RICHARD-FERROUDJI A., DUPONT N., DURAND S., GRELOT F., 2014, « Une politique du « vivre avec » un fleuve et ses débordements », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 14 Numéro 2.
- RICKARDS L., 2013, « Transformation is adaptation », *Nature Climate Change*, 3, 8, p. 690-690.
- RICOEUR P., 1983, *Temps et Récit*, Seuil.
- RIO N., 2015, *Gouverner les institutions par le futur : usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2.
- RITTEL H.W.J., WEBBER M.M., 1973, « Dilemmas in a general theory of planning », *Policy Sciences*, 4, 2, p. 155-169.
- ROCLE N., LAFITTE A., DENIS J., HENOCQUE Y., 2011, « Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale. Le cas de la gestion intégrée de la mer et du littoral », *Actes du 48ème colloque de l'Association de Science régionale de Langue Française (ASRDLF)*.
- ROCLE N., 2015, « Gouverner l'adaptation au changement climatique sur (et par) les territoires. L'exemple des littoraux aquitain et martiniquais », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 23, 3, p. 244-255.
- ROCLE N., BOUET B., CHASSERIAUD S., LYSER S., 2016, « Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux. Le cas de l'érosion marine à Lacanau », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 16, 2.
- ROCLE N., BOUET B., CHASSERIAUD S., LYSER S., SALLES D., 2014, « Étude sociologique des perceptions, représentations sociales et connaissances liées à l'érosion marine et ses enjeux sur la commune de Lacanau en Gironde », Rapport final, Irstea - GIP Littoral Aquitain.
- ROCLE N., SALLES D., 2017, « "Pioneers but not guinea pigs": experimenting with climate change adaptation in French coastal areas », *Policy Sciences*, p. 1-17.
- ROMIEU E., VINCHON C., 2009, « Evaluation de la vulnérabilité en zone côtière : état de l'art et analyse critique », Rapport final, BRGM/RP-57389-FR, BRGM.
- ROQUEPLO, 1993, *Climats Sous Surveillance*, Paris, Economica.
- ROQUEPLO P., 1992, « L'expertise scientifique, consensus ou conflit? », dans THEYS J., KALAORA B. (dirs.), *La Terre outragée. Les experts sont formels !*, Paris, Editions Autrement (Sciences en société), p. 157-169.

- ROSE N., MILLER P., 2008, *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge Polity Press.
- ROTHSTEIN H., IRVING P., WALDEN T., YEARSLEY R., 2006, « The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain », *Environment International*, 32, 8, p. 1056-1065.
- ROUSSEL S., REY-VALETTE H., HENICHART L.-M., PI ALPERIN M.-N., 2009, « Perception des risques côtiers et gestion intégrée des zones côtières (GIZC) », *La Houille Blanche*, 2, p. 67-74.
- ROUTELOUS C., LAPOINTE L., VEDEL I., 2015, « Le rôle des passeurs de frontières dans la mise en place de collaboration pluridisciplinaire en médecine », *Journal de gestion et d'économie médicales*, 32, 7, p. 481-499.
- RUI S., 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique.*, Paris, Armand Colin, 264 p.
- RUI S., 2013, « « Où donc est le danger ? ». Participation et usages de Foucault », *Participations*, 6, 2, p. 65-86.
- RULLEAU B., REY-VALETTE H., CLÉMENT V., 2017, « Impact of justice and solidarity variables on the acceptability of managed realignment », *Climate Policy*, 17, 3, p. 361-377.
- RUMPALA Y., 2010a, « Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable » », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1.
- RUMPALA Y., 2010b, « Recherche de voies de passage au « développement durable » et réflexivité institutionnelle. Retour sur les prétentions à la gestion d'une transition générale », *Revue Française de Socio-Économie*, 6, p. 47-63.
- RUYSSCHAERT D., SALLES D., 2014, « Towards global voluntary standards: Questioning the effectiveness in attaining conservation goals: The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) », *Ecological Economics*, 107, Supplement C, p. 438-446.
- SA VILAS BOAS M.-H., 2012, « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée*, 19, 1, p. 61-74.
- SABEL C.F., 1999, « Conception, délibération et démocratie : le nouveau pragmatisme », *Environnement et Société*, 22, p. 113-143.
- SABEL C.F., ZEITLIN J., 2010, *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, OUP Oxford, 385 p.
- SAFFACHE P., 2015, « Estimation des variations du niveau de la mer en Martinique et dans la Caraïbe insulaire et conséquences à moyen et long terme », *Actes du forum Bodlanmè Matinik*, p. 89-91.

- SALIOU V., 2010, « Politiques et sciences de la mer : ensemble pour une politique maritime intégrée », Synthèse des journées européennes de la mer 2010, La Baule, LITEAU.
- SALIOU V., 2011, « Littoral » PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dirs.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, p. 306-312.
- SALIOU V., 2012, *Gouverner la mer : jeux d'échelles et temporalités de l'action publique en Europe*, Thèse de doctorat, Rennes, France, École doctorale Sciences de l'homme, des organisations et de la société, 377 p.
- SALLES D., 2006, *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, 250 p.
- SALLES D., 2009, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série 6.
- SALLES D., BOUET B., LARSEN M., SAUTOUR B., 2014, « A chacun ses sciences participatives. Les conditions d'un observatoire participatif de la biodiversité sur le Bassin d'Arcachon », *ESSACHESS – Journal for Communication Studies*, 7, 1(13), p. 93-106.
- SALLES D., LE TREUT H., 2017, « Comment la région Nouvelle Aquitaine anticipe le changement climatique ? », *Sciences Eaux & Territoires*, 1, 22, p. 14-17.
- SALLES D., LEROY P., 2013, « Gouvernance environnementale » CASILLO I., BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C., SALLES D. (dirs.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*.
- SANDERSON I., 2002, « Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making », *Public Administration*, 80, 1, p. 1-22.
- SCHIPPER E.L.F., 2006, « Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process », *Review of European Community & International Environmental Law*, 15, 1, p. 82-92.
- SCHIPPER, E.L.F., BURTON, I. (dirs.), 2008, *The Earthscan Reader on Adaptation to Climate Change*, London ; Sterling, VA, Routledge, 480 p.
- SCHLEUPNER C., 2007, « Spatial assessment of sea level rise on Martinique's coastal zone and analysis of planning frameworks for adaptation », *Journal of Coastal Conservation*, 11, 2, p. 91-103.
- SCHMIDT V.A., 2008, « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, 1, p. 303-326.
- SCHMIDT V.A., 2010, « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' », *European Political Science Review*, 2, 01, p. 1-25.
- SCHMIDT V.A., 2013, « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput' », *Political Studies*, 61, 1, p. 2-22.
- SCOBIE M., 2016, « Policy coherence in climate governance in Caribbean Small Island Developing States », *Environmental Science & Policy*, 58, p. 16-28.

- SCOTTO D'APOLLONIA L., 2014, *Les controverses climatiques : une analyse socioépistémique*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Montpellier, Université de Montpellier 3.
- SEGALINI C., 2011, « Éléments de compréhension du processus de politisation du discours sur la gestion intégrée des zones côtières », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 2, n° 3.
- SEGAS S., 2004, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de science politique, Université Montesquieu - Bordeaux IV ; Institut d'études politiques de Bordeaux.
- SEGAS S., 2007, « La proximité : nouveau périmètre du public ? L'exemple des politiques d'aménagement territorialisées », *Politiques et management public*, 25, 3, p. 39-55.
- SHACKLEY S., WYNNE B., 1996, « Representing Uncertainty in Global Climate Change Science and Policy: Boundary-Ordering Devices and Authority », *Science, Technology & Human Values*, 21, 3, p. 275-302.
- SHAW J., DANESE C., STOCKER L., 2013, « Spanning the boundary between climate science and coastal communities: Opportunities and challenges », *Ocean & Coastal Management*, 86, p. 80-87.
- SHELLER M., LEÓN Y.M., 2015, « Uneven socio-ecologies of Hispaniola: Asymmetric capabilities for climate adaptation in Haiti and the Dominican Republic », *Geoforum*.
- SHINN J.E., 2016, « Adaptive environmental governance of changing social-ecological systems: Empirical insights from the Okavango Delta, Botswana », *Global Environmental Change*, 40, p. 50-59.
- SHINN T., 2000, « Formes de division du travail scientifique et convergence intellectuelle: La recherche technico-instrumentale », *Revue Française de Sociologie*, 41, 3, p. 447.
- SIMHA J., 2015, *Les expérimentations sociales en France : une sociologie de l'évaluation des politiques publiques*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 10.
- SIMONET G., 2009, « Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, 4, p. 392-401.
- SIMONET G., 2015, « Une brève histoire de l'adaptation : l'évolution conceptuelle au fil des rapports du GIEC (1990-2014) », *Natures Sciences Sociétés*, Supplément, Supp. 3, p. 52-64.
- SIMONET G., 2016, « De l'ajustement à la transformation : vers un essor de l'adaptation ? », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 7, n°2.
- SINTOMER Y., 2011, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, 1ère édition 2007 « Le pouvoir au peuple », Paris, La Découverte (Poche/Essais), 336 p.
- SOVACOO B., LINNÉR B.-O., 2016, *The Political Economy of Climate Change Adaptation*, 1st ed. 2016 edition, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan, 226 p.

STAR S.L., 2010, « This is Not a Boundary Object: Reflections on the Origin of a Concept », *Science, Technology & Human Values*, 35, 5, p. 601-617.

STAR S.L., GRIESEMER J.R., 1989, « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*, 19, 3, p. 387-420.

SUANEZ S., GARCIN M., BULTEAU T., ROUAN M., LAGADEC L., DAVID L., 2012, « Les observatoires du trait de côte en France métropolitaine et dans les DOM », *EchoGéo*, 19.

TANG S., DESSAI S., 2012, « Usable Science? The U.K. Climate Projections 2009 and Decision Support for Adaptation Planning », *Weather, Climate, and Society*, 4, 4, p. 300-313.

TAPIE-GRIME M., BLATRIX C., MOQUAY P., 2007, *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, Plan Urbanisme Construction Architecture (Recherches).

TERMEER C.J.A.M., DEWULF A., RIJSWICK H. VAN, BUUREN A. VAN, HUITEMA D., MEIJERINK S., RAYNER T.J., WIERING M., 2011, « The regional governance of climate adaptation: A framework for developing legitimate, effective, and resilient governance arrangements », *Climate Law*, 2, 2, p. 159-179.

THEBAUD O., 1994, « Les conflits d'usage de l'espace littoral martiniquais », Rapport d'étude, RIDRD-94.024, Ifremer.

THEYS J., 2003, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

THEYS J., KALAORA B., 1992, *La Terre outragée. Les experts sont formels !*, Paris, Editions Autrement (Mutations), 270 p.

THOENIG J.-C., 1987, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions L'Harmattan, 317 p.

THOENIG J.-C., DURAN P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623.

TOL R.S.J., KLEIN R.J.T., NICHOLLS R.J., 2008, « Towards Successful Adaptation to Sea-Level Rise along Europe's Coasts », *Journal of Coastal Research*, p. 432-442.

TOURNAY V., 2014, *Penser le changement institutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 296 p.

TREPOS J.-Y., 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses Universitaires de France.

TRICOT A., A paraître, « L'habitant, un " amateur " d'espace? Réflexions théoriques et méthodologiques pour une analyse de la perception sensible de l'environnement et du risque », dans *La consistance des êtres collectifs: échanges pragmatiques et enjeux épistémologiques*, Herman, Ferrié J.-N., Tournay V., Weisbein J.

- TRICOT A., 2008, « La prévention des risques d'inondation en France : entre approche normative de l'état et expériences locales des cours d'eau », *Environnement Urbain*, 2, p. 123.
- TRICOT A., LABUSSIÈRE O., 2009, « Les difficultés d'application des plans de prévention en France : lorsque le territoire façonne le risque », *Cahiers de géographie du Québec*, 53, 148, p. 119.
- TROMPETTE P., VINCK D., 2009, « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 3, n° 1, 1, p. 5-27.
- UHALDE M., 2008, « L'instrumentalisation de la sociologie en situation d'intervention : analyse critique d'une notion ordinaire », *Sociologies pratiques*, 1, 16, p. 95-113.
- UICN FRANCE, 2015, « Des solutions fondées sur la nature pour lutter contre les changements climatiques », Paris, France.
- UNEP, 2016, « The Adaptation Finance Gap Report 2016 », Nairobi, United Nations Environment Program (UNEP).
- UNESCO, 1997, « Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Commission Océanographique Intergouvernementale », Manuels et Guides, 36, Commission Océanographique Intergouvernementale.
- URBAIN J.-D., 2014, *Au soleil : Naissance de la Méditerranée estivale*, Paris, Payot, 300 p.
- URWIN K., JORDAN A., 2008, « Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance », *Global Environmental Change*, 18, 1, p. 180-191.
- USAID, 2009, « Adapting to coastal climate change: a guidebook for development planners », Washington, D.C., U.S. Agency for International Development.
- VALLOT D., 2015, *Le récit corallien : production, diffusion et cadrage des récits d'action publique de la disparition des Etats atolliens entre Tuvalu, Kiribati et la Nouvelle Zélande.*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux.
- VAN GAMEREN V., WEIKMANS R., ZACCAI E., 2014, *L'adaptation au changement climatique*, Paris, La Découverte, 123 p.
- VANDERLINDEN J.-P., BATZAN J., TOUILI N., IDRISSE K., RULLEAU B., DIAZ SIMAL P., PIETRANTONI L., PRATI G., ZAGONARI F., 2017, « Coastal Flooding, Uncertainty and Climate Change: Science as a Solution to (mis)Perceptions? A qualitative enquiry in three European coastal settings », *Journal of Coastal Research*, 77, p. 127-133.
- VAUCHEZ A., 2013, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 59, p. 9-16.
- VIGOUR C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, La Découverte, (Grands Repères Guides), 336 p.

VINET F., DEFOSSEZ S., REY T., BOISSIER L., 2012, « Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires « Xynthia » », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 222.

VIS B., KERSBERGEN K. VAN, 2007, « Why and how do Political Actors Pursue Risky Reforms? », *Journal of Theoretical Politics*, 19, 2, p. 153-172.

VLISSOPOULOU C., 2000, « Politiques publiques comparées : pour une approche définitionnelle et diachronique », dans CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, p. 125-141.

VLES V., 1996, *Le projet de station touristique*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux (Le territoire et ses acteurs), 403 p.

VOORN T. VAN DER, PAHL-WOSTL C., QUIST J., 2012, « Combining backcasting and adaptive management for climate adaptation in coastal regions: A methodology and a South African case study », *Futures*, 44, 4, p. 346-364.

VOß, J., BAUKNECHT, D., KEMP, R. (dirs.), 2006, *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham, Glos, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing Ltd, 457 p.

VOß J.-P., BORNEMANN B., 2011, « The Politics of Reflexive Governance: Challenges for Designing Adaptive Management and Transition Management », *Ecology and Society*, 16, 2.

WAMSLER C., 2017, « Stakeholder involvement in strategic adaptation planning: Transdisciplinarity and co-production at stake? », *Environmental Science & Policy*, 75, p. 148-157.

WEBBER S., 2017, « Circulating climate services: Commercializing science for climate change adaptation in Pacific Islands », *Geoforum*, 85, p. 82-91.

WEISBEIN J., 2016a, « Enquêter de loin sur un danger. La marée noire du Prestige vue de quatre sites Internet de surfeurs », dans BECERRA S., LALANNE M., WEISBEIN J. (dirs.), *Faire face aux risques dans les sociétés contemporaines*, Octarès Editions, Toulouse, p. 131-149.

WEISBEIN J., 2016b, « Défendre le littoral en croisant les expertises. Le cas des Gardiens de la côte », *Norois*, 1, 238-239, p. 97-108.

WEJS A., HARVOLD K., LARSEN S.V., SAGLIE I.-L., 2014, « Legitimacy building in weak institutional settings: climate change adaptation at local level in Denmark and Norway », *Environmental Politics*, 23, 3, p. 490-508.

WHITESIDE K.H., BOY D., BOURG D., 2010, « France's 'Grenelle de l'environnement': openings and closures in ecological democracy », *Environmental Politics*, 19, 3, p. 449-467.

WILLIAMS P., 2002, « The Competent Boundary Spanner », *Public Administration*, 80, 1, p. 103-124.

WONG P.P., LOSADA I.J., GATTUSO J.-P., HINKEL J., ABDELLATIF K., MCINNES K.L., SAITO Y., SALLENGER A., 2014, « Coastal Systems and Low-Lying Areas », dans FIELD C.B.,

BARROS V.R., DOKKEN D.J., MACH K.J., MASTRANDREA M.D., BILIR T.E., CHATTERJEE M., EBI K.L., ESTRADA Y.O., GENOVA R.C., GIRMA B., KISSEL E.S., LEVY A.N., MACCRACKEN S., MASTRANDREA P.R., WHITE L.L. (dirs.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 361-409.

WORLD CONSERVATION CONGRESS, 2012, « L'importance de l'adaptation et de la réduction des risques de catastrophe dans les zones côtières », Résolution, WCC-2012-Res-059, Jeju, République de Corée.

WYNNE B., 1992, « Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science », *Public Understanding of Science*, 1, 3, p. 281-304.

WYNNE B., 1995, « Public Understanding of Science », dans JASANOFF S., MARKLE G.-E., PETERSEN J.-C., PINCH T. (dirs.), *Handbook of science and technology studies*, Sage publications, USA, p. 361-388.

WYNNE B., 2001, « Creating Public Alienation: Expert Cultures of Risk and Ethics on GMOs », *Science as Culture*, 10, 4, p. 445-481.

WYNNE B., 2009, « Pour en finir avec quelques mythes sur les peurs du « public » », *Gouverner l'incertitude: les apports des sciences sociales à la gouvernance des risques sanitaires et environnementaux*, p. 131-137.

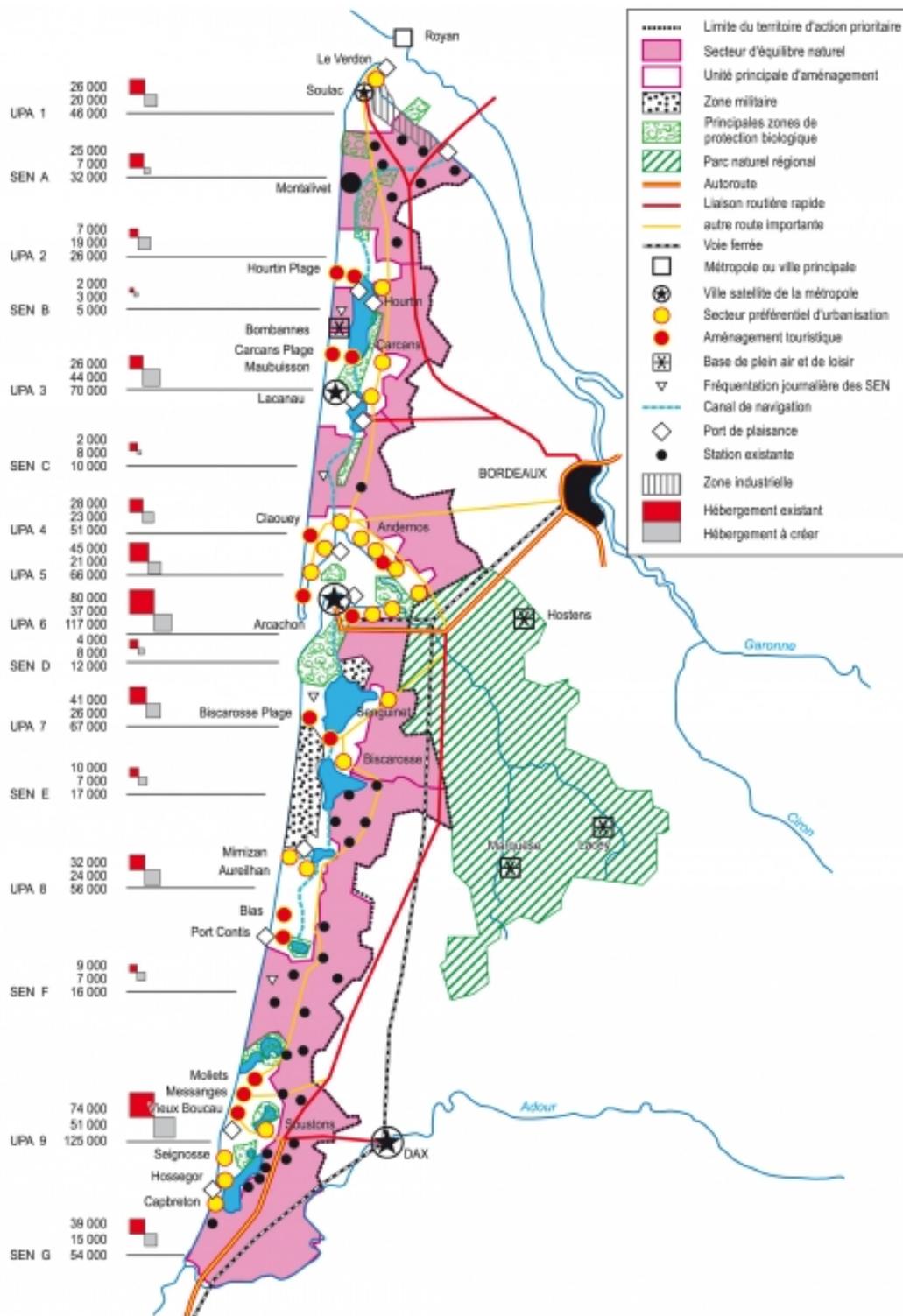
YOUNG O.R., BERKHOUT F., GALLOPIN G.C., JANSSEN M.A., OSTROM E., LEEUW S. VAN DER, 2006, « The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research », *Global Environmental Change*, 16, 3, p. 304-316.

ZANUTTIGH B., NICHOLLS R.J., VANDERLINDEN J.-P., THOMPSON R.C., BURCHARTH H.F., 2014, *Coastal Risk Management in a Changing Climate*, Amsterdam, Butterworth-Heinemann, 670 p.

ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques: Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po (Gouvernances), 340 p.

ANNEXES

ANNEXE 1 : SCHEMA DU « PLAN BIASINI » (MIACA) EN 1972



« Plan Biasini » en 1972 ; source : (Noailles, 2010)

ANNEXE 2 : VISIONS DU FUTUR ET MODALISATIONS DU TEMPS

	Modalisation du temps	Logique d'action	Prototypes	Forme de la critique
Urgence	Le temps manque. Il est soustrait par la force de l'événement	Course contre la montre pour sauver une situation (ou conquérir une position) ; le présentisme domine et le temps nécessaire à l'action excède le temps offert par la situation	Déclenchement d'un plan de secours en situation d'alerte	On ne peut pas tout traiter en urgence ; agir en urgence fait prendre des décisions aux conséquences fâcheuses ; l'urgence provient d'un défaut de préparation
Attente	Temps suspendu	Déplacement continu de l'horizon d'attente ; l'expérience de la durée exige de la patience ; absence de vision univoque de ce qui peut advenir	Panne : attente du retour à la normale d'un fonctionnement interrompu	Ne pas rester inactif Perte de temps Attentisme ou immobilisme Ennui
Anticipation	Temps accéléré	Action sur le processus en cours ; s'inspirer de grands précédents Dépassement de l'alternative de l'urgence et de l'attente par la préparation (<i>preparedness</i>) ; on agit en amont, par avance, sans attendre, avant qu'il ne soit trop tard	Alerte climatique ; Biodiversité ; Pandémies ; Différents usages du principe de précaution	Manque d'attention/vigilance Surinterprétation de signaux faibles Aller plus vite que la musique
Prévision	Temps calculé et linéarisé	Dispositif, modèle, espace de calcul, projection, extrapolation et planification	Modèle de croissance ; Population mondiale ; Vieillesse ; Evolution d'indicateurs économiques ; la fin du pétrole	Imprévisibilité Gros effets de cadrage qui préemptent le futur Projection naïve du passé
Prospective	Temps déplié, non-linéaire, ouvert sur une pluralité de temporalités	Scénarisation des futurs, ouverture aux possibles, variation des degrés d'incertitude	Scénarios énergétiques ; Evolutions d'innovations technologiques	Prolifération de scénarios indécidables et accroissement des incertitudes. Risque de relativisme
Promesse	Logique de délai et de report vers le futur	Projet porté par un auteur-acteur qui cherche à convaincre les autres ; la crédibilité dépend du délai annoncé et de l'articulation du « déjà-là » et du « pas encore ». Tenir ses promesses, promettre, s'engager à ; annoncer « Bientôt nous pourrons... »	OGM ; Réduction des intrants en Agriculture ; Thérapie génique ; Biologie synthétique ; Nanobiotechnologies ; Neurosciences ; Un nucléaire sécurisé ; ITER ; Humanité augmentée	Les promesses ne sont jamais tenues ; elles n'engagent que ceux qui y croient et ne résistent pas aux épreuves de réalité. « Après 50 ans de belles promesses, le dossier des déchets radioactifs est toujours au point mort . » (Réseau Sortir du Nucléaire, décembre 2008)
Prophétie	Temps eschatologique, créant un pont invisible entre l'instant et l'éternité	Vision soutenue par un énonciateur transformé en annonciateur ; Asymétrie entre le visionnaire et ses cibles aveuglées par le présent et l'habitude. Fatalité : inéluctablement, inévitablement, fatalement, on n'y coupera pas ...	Disparition de l'humanité ou post-humanité Destruction de la planète, fin du monde versus avènement d'un nouveau monde	Catastrophisme versus prophétie de bonheur Irrationalité Eschatologie sous-tendue par une vision religieuse du monde

Régimes d'énonciation et visions des futurs (Chateauraynaud, 2013, pp. 300-301)

ANNEXE 3 : REUNIONS ET COMITES SUIVIS DURANT LA THESE

Cadre d'observation	Réunions / arènes / forums	Dates	Observations / notes	
Appel à projets / relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux	Séminaire national de lancement	14/02/2013	Paris - Invitation / Ministère de l'Ecologie Observation - prises de note - analyse des actes	
	Séminaire national à mi-parcours	19/05/2014		
	Séminaire national de restitution	30/06/2015		
	Aquitaine			
	Conseil scientifique régional appel à projets relocalisation	11/07/2014	Observation directe	
	Comité technique régional relocalisation n°1	21/03/2013	Observation - retranscription	
	Comité technique régional relocalisation n°2	13/09/2013	Observation - retranscription	
	Comité technique régional relocalisation n°3	22/01/2014	Observation - retranscription	
	Comité technique régional relocalisation n°4	19/03/2014	Observation - retranscription	
	Comité technique régional relocalisation n°5	08/10/2014	Observation - retranscription	
	Comité technique régional relocalisation	26/03/2015	Analyse / documentation et présentations	
	Comité de pilotage régional relocalisation n°1	30/01/2014	Pas d'observation – mais enregistrement et retranscription	
	Lacanau			
	Comité de concertation n°1	01/03/2013	Observation - retranscription	
	Comité de concertation n°2	11/06/2013	Observation - retranscription	
	Comité de concertation n°3	04/10/2013	Observation - retranscription	
	Comité de concertation n°4	11/04/2014	Observation - retranscription	
	Comité de concertation n°5	07/11/2014	Observation - retranscription	
	Comité de concertation n°6	29/05/2015	Observation - retranscription	
	Comité de pilotage local n°1	28/02/2013	Observation - retranscription	
	Comité de pilotage local n°3	15/05/2014	Observation - prises de note	
	Comité de pilotage local n°4	08/12/2014	Observation - prises de note	
	3 ^{ème} forum public érosion marine	30/11/2013	Intervention - observation et prise de notes	
4 ^{ème} forum public érosion marine	16/06/2014	Observation - prise de notes		
5 ^{ème} Forum grand public érosion marine	03/10/2015	Observation - prise de notes		
Stratégie locale de gestion de la bande côtière 2016-2018 Lacanau	Comité de concertation Stratégie locale gestion de la bande côtière	03/06/2016	Observation - prise de notes	

Appel à projets / relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux	La Teste-de-Buch		
	Comité de pilotage local	28/03/2013	Observation et prises de note
	Comité de pilotage local	17/07/2014	Observation et prises de note
	Comité de pilotage local	09/12/2014	Observation et prises de note
	Comité de concertation	03/04/2013	Observation et prises de note
	Comité de concertation	18/06/2013	Observation et prises de note
Journées d'échanges / Politique régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine	Aquitaine		
	Comité technique régional - submersion	29/10/2013	Observation et retranscription
	Journée régionale - submersion	09/12/2013	Observation et prises de note
	Atelier données et usages sur le littoral	28/01/2016	Observation et prise de notes
	3ème et 4ème journées régionales gestion de la bande côtière / GIP	29-30/09/2014	Intervention - observation et prise de notes
	5ème journée régionale gestion de la bande côtière / GIP	25/11/2016	Observation et prise de notes
Conférences littoral aquitain et adaptation au changement climatique	Semaine du changement climatique / AcclimaTerra	09/05/2013	Observation et prise de notes
	Journée changement climatique et littoral / Région Aquitaine	18/05/2015	Observation et prise de notes
	Conférence débat "l'appel du 8 juin" Surfrider / Sud-Ouest	08/06/2015	Observation et prise de notes
Groupe de travail UICN France	Réunion - évaluation économique du service de régulation de l'érosion marine en Aquitaine / UICN France	08/04/2015	Observation participante - prises de notes
Atelier, forum et réunion en Martinique	Martinique		
	Groupe de discussion / projet ATOUMO	22/01/2015	Observation et prise de notes
	Atelier EUCC Martinique + restitution projet ATOUMO	17-19/03/2015	Organisation - intervention - prise de notes
	Forum <i>Bodlanmè</i> 2015	16-18/06/2015	Intervention - observation et prise de notes
Journées et séminaires nationaux	Assises nationales des risques naturels	2-3/12/2013	Intervention - prise de notes
	Séminaire restitution projet LiCCo - Conservatoire du littoral	10/12/2014	Observation et prise de notes
	Journées de l'ANEL 2014 (Association nationale des élus du littoral)	23-24/10/2014	Observation et prise de notes
	Journées de l'ANEL 2015	29-30/10/2015	Observation et prise de notes
	45 réunions	43 observations, 44 enregistrements 13 retranscriptions intégrales	

ANNEXE 4 : ENTRETIENS REALISES

Structure - organisation	Fonction ou service	Date
Niveau national		
Ministère de l'Écologie	Bureau du littoral et du milieu marin (DGALN/DEB)	18/02/2016
	Service risques naturels et hydrauliques (DGPR)	18/02/2016
	Sous-direction qualité de vie (DHUP)	16/02/2016
Ministère des Outre-Mer	Bureau des politiques environnementales (Direction des Outre-mer)	17/02/2016
Association nationale des élus du littoral	Déléguée générale	17/02/2016
Conservatoire du Littoral	Département gestion patrimoniale	
Comité de suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte	Députée de Gironde, co-présidente du comité national de suivi	07/03/2016
Aquitaine		
GIP Littoral aquitain	Directeur	30/06/2016
	Chargé de mission risques et environnement	12/05/2016
	Chargé de mission relocalisation	
Secrétariat Général aux Affaires Régionales Aquitaine	SGAR adjoint au littoral	24/09/2015
DREAL Aquitaine	Chargé de mission littoral	27/10/2015
DDTM Gironde	Cellule aménagement - Médoc	02/09/2015
	Chef de bureau PPR littoraux	02/09/2015
Région Aquitaine	Chargée de mission littoral	04/09/2015
BRGM	Chef de projet risques littoraux	02/07/2014
ONF	Chef de mission littoral	26/06/2014
Lacanau		
Mairie	Maire	29/10/2015
	Ancien adjoint municipal	28/02/2013
Associations membres du comité local de concertation	Association de protection de l'environnement	01/09/2015
	Association de quartier + association culturelle	13/11/2015

Martinique		
Agence des 50 pas géométriques	Directeur	06/11/2013
Département	Chargé de mission environnement et risques naturels	14/11/2013
ADEME	Chargé de mission énergie et climat	14/11/2013
Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)	Chargée de mission interface terre-mer	13/11/2013
	Cheffe du bureau risques naturels	03/07/2013
	Chargé de mission risques inondation	06/04/2014
	Chargé de mission énergie - climat	06/11/2013
Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)	Chargé de mission plan climat territorial	12/11/2013
Communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM)	Responsable cellule énergie + cellule contrat de littoral	08/11/2013
Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord)	Chargé de mission plan climat territorial	12/11/2013
Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique	Chef de projet	03/07/2013
Parc Naturel Régional de la Martinique	Chargée de mission / contrat d'objectifs climat	30/07/2014
Commune du Prêcheur	Maire	14/11/2013
Conservatoire du littoral	Déléguée antenne de Martinique	24/04/2013
BRGM	Chargée d'études risques naturels	05/11/2013
Université des Antilles	Professeur de géographie	22/04/2013

ANNEXE 5 : GRILLE D'ENTRETIEN GÉNÉRIQUE

1/ Présentation de l'interlocuteur et de la structure

- Pour commencer, pouvez-vous me décrire brièvement les **missions**, l'organisation et le fonctionnement de votre structure/service ? (*position et rôle dans le paysage institutionnel, mode de fonctionnement...*)
- Pouvez-vous vous présenter et me décrire **vos missions et vos activités** (*profil de la personne et du poste, liens entre missions officielles et activités quotidiennes...*) ?
- Sur quoi et comment intervenez-vous dans la **gestion du littoral** ? (*réglementation, connaissance, incitation, suivi et alerte, médiation...*)
- Quels sont vos **principaux interlocuteurs et partenaires** (organismes et personnes) sur ces questions littorales ? Quelles sont les principales **instances** auxquelles vous ou votre organisme participe ? (*réseaux d'acteurs, partenariats, projets...*)

2/ Enjeux littoraux, changements et politiques publiques (*Construction sociale et politique des enjeux liés au CC, des vulnérabilités*)

- Quels sont pour vous les **principaux enjeux** de la gestion du littoral aujourd'hui ?
- S'agissant des risques littoraux, quelle est votre vision sur **les politiques et les outils** mis en œuvre actuellement ? (*place et rôle des instruments : plans et schémas régionaux, PLU-SCOT, stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, PPR littoraux, PAPI, GIZC...*)
- Quel regard portez-vous sur les **relations entre acteurs et entre institutions** sur le territoire ? (*conflits, coopération... entre secteurs d'activités, types d'acteurs, légitimité, responsabilités, rôles envisagés de l'Etat, d'acteurs « intermédiaires », etc.*)
- En particulier, pourriez-vous revenir sur la période de **création du GIP littoral aquitain**, et me dire ce que cela a changé dans les relations de travail et sur le terrain ?

Perceptions, informations sur le CC/ les CG

- Vous (n')avez (pas) évoqué le CC, quelles **perceptions** avez-vous des conditions climatiques et environnementales locales sur le littoral ? (*Lien avec le changement climatique, ses effets avérés et/ou potentiels...*) Est-ce qu'il y a eu des **changements importants** ces dernières années/décennies ?

Vision / événements extrêmes et changements plus continus : Martin (1999), Klaus (2009), Xynthia (2010), recul du trait de côte (ex. de Soulac...)

- Selon vous, quels sont les **principaux enjeux** que pose (et/ou posera) le changement climatique sur ce littoral ? (*contraintes vs opportunités, vulnérabilités-attractivité-protection...*) Les principaux **facteurs de vulnérabilité** des activités, des acteurs et des territoires concernés ? (*inondations – submersions, érosion marine, urbanisation, digues et enrochements...*)
- Quelles **sources d'informations** vous permettent d'avoir ce diagnostic ? (*observations directes, connaissances scientifiques, expertise, indicateurs...*)

Adaptation aux changements climatiques et risques associés

- Que signifie pour vous « **s'adapter** au changement climatique », en particulier sur le littoral ? Quels **types d'adaptation** verriez-vous pour faire face à ces changements ? (*protections, relocalisation, dépoldérisation, laisser-faire, ajustements...*)
- Quelles **autres actions** sont aujourd'hui mises en place pour s'adapter au CC ? (*SRCAE, PCET, protections, relocalisation, dépoldérisation, laisser-faire, ajustements...*)
- Ce sujet est-il pris en compte **dans vos activités** ? Depuis quand et comment ?

3/ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et appel à projets relocalisation (connaissance, appréciation, interprétations, vision...)

- Quels ont été à vos yeux **les points et les moments clés** de l'appel à projets sur la relocalisation ? (*conflits, négociation, événements externes, tempêtes 2013-2014...*)
- Quels **enseignements** tirez-vous de cette/ces **expérimentation(s)** ?
- Quelles suites peut-on attendre aujourd'hui au sujet de la **relocalisation** des biens et des activités ? (*types de justifications sur les freins et leviers, les capacités d'adaptation, responsabilités, échelles d'action, les relations à construire entre Etat et collectivités, entre science, politique et société...*)
- Qu'est-ce que signifie pour vous une « **stratégie** » (nationale, régionale ou locale) de gestion du trait de côte ? Comment vous positionnez-vous dans cette (ces) stratégie(s) ? (*partenariats, coopérations, incitations, compétition...*)

ANNEXE 6 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE PASSE A LACANAU EN JUIN ET JUILLET 2013

Lacanau : étude sur les questions liées à l'érosion

Juin/Juillet 2013

Bonjour,

Irstea, un institut national de recherche pour l'environnement, mène, en partenariat avec la commune, une étude sur les questions liées à l'érosion marine auprès de la population de Lacanau.

Nous garantissons la confidentialité des réponses. Cela prendra un peu plus de vingt minutes.

1. Enquêteur

1. Bruno 2. Nicolas 3. Silvère

2. Date (jj/mm/aa)

3. Zone

1. Zone 1 2. Zone 2 3. Touriste

4. Avez-vous eu connaissance de cette enquête ?

1. Oui 2. Non

5. Êtes-vous originaire de Lacanau ?

1. Oui 2. Non

6. Depuis combien d'années fréquentez-vous Lacanau ?

À Lacanau, êtes-vous ? (Un seul OUI possible)

- | | Oui | Non |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 7. Professionnel(le) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 8. Résident(e) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 9. Touriste | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

PROFESSIONNEL

10. Activité :

1. Service aux particuliers (dont bar/restaurant)
 2. Commerces
 3. Enseignement
 4. Santé
 5. Transports et déplacements
 6. Sports loisirs et culture
 7. Equipements à caractère touristique (dont hotel)

11. Catégorie pro ?

1. Commerce 2. Bar-restaurant
 3. Autre

12. À quelle adresse ?

13. Êtes-vous ?

1. Propriétaire 2. Locataire

Aller à '15-AN_ACQUIS_LOC' si PROPRIETE_LOC = "Locataire"

14. Comment avez-vous acquis votre local ?

1. Construction 2. Achat 3. Héritage

15. Depuis quelle année avez-vous ce local ?

16. Combien de temps pensez-vous le conserver ?

1. Entre 1 et 5 ans 2. Entre 6 et 10 ans
 3. Plus de 10 ans 4. Ne sait Pas

17. (LO uniquement) Quelle est la taille de votre local ?

en m²

18. (LO uniquement) À quelle valeur estimez-vous votre local ? (valeur des murs)

en €

19. Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi la commune de Lacanau pour votre activité ?

1. Attache/origine familiale (héritage)
 2. Notoriété/attractivité de la station (animations, événements)
 3. Climat, environnement (forêt, lac, plage)
 4. Activité professionnelle (reprise, saison,...)
 5. Activités récréatives et de loisirs
 6. Proximité de Bordeaux (et agglomération)
 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

20. Si 'Autre', précisez :

21. Votre activité est-elle ouverte ?

1. Toute l'année
 2. Haute saison (Juillet-Août)
 3. Moyenne saison (Avril-Juin, Septembre)
 4. Basse saison (Octobre-Mars)

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

22. Êtes-vous également résident(e) à Lacanau ?

1. Oui 2. Non

Aller à '25-TYPE_RES' si PRO+_RES = "Oui"

23. Quel est votre commune de résidence ?

24. Aller à ACTIV

1. Valider

Aller à '48-ACTIV' si PDA_1 = "Valider"

RESIDENT PRINCIPAL / SECONDAIRE**25. Êtes-vous résident(e) ?**

1. Principal(e) 2. Secondaire

26. Vous vivez dans :

1. Une maison individuelle 2. Un appartement

27. Quelle est votre adresse ?**28. Êtes-vous ?**

1. Propriétaire 2. Locataire

Aller à '30-TAILLE_LOG' si PROPRIETE_LOG = "Locataire"

29. Comment avez-vous acquis votre logement ?

1. Construction 2. Achat 3. Héritage

30. (LO uniquement) Quelle est la taille de votre logement ?

en m²

31. (Propriétaires LO uniquement) À quelle valeur estimez-vous votre logement ?

en €

32. Êtes-vous présent à Lacanau ?

1. Toute l'année
 2. Haute saison (Juillet-Août)
 3. Moyenne saison (Avril-Juin, Septembre)
 4. Basse saison (Octobre-Mars)

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

33. Depuis quelle année avez-vous ce logement ?**34. Pour quelle(s) raison(s) résidez-vous ici ?**

1. Attache/origine familiale (héritage)
 2. Notoriété/attractivité de la station (animations, évènements)
 3. Climat, environnement (forêt, lac, plage)
 4. Activité professionnelle (reprise, saison,...)
 5. Activités récréatives et de loisirs
 6. Proximité de Bordeaux (et agglomération)
 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

35. Si 'Autre', précisez :**36. Combien de fois avez-vous déménagé dans votre vie ?**

1. Jamais 2. Une à cinq fois
 3. Six à dix fois 4. Plus de dix fois

37. Pensez-vous que dans dix ans, vous habiterez :

1. Le même logement
 2. Ailleurs à Lacanau
 3. Une autre commune littorale
 4. Ailleurs
 5. Ne sait pas

38. Résident principal, aller à ACTIV

1. Valider

Aller à '48-ACTIV' si PDA_2 = "Valider"

SEJOUR**39. Quel est le code postal de votre résidence principale ?****40. Est-ce la première fois que vous venez à Lacanau ?**

1. Oui 2. Non

Aller à '42-DUREE_SEJ' si FOISI_L = "Oui"

41. Au cours des 5 dernières années, combien de fois êtes-vous déjà venu ?

1. Jamais 2. 1 fois 3. de 2 à 5 fois
 4. Plus de 5 fois

42. Quelle est la durée de votre séjour actuel ?

1. La journée 2. 2 à 3 jours
 3. 1 à 2 semaines 4. Plus de 2 semaines

Aller à '45-PRESENCE_ANNEE' si TYPE_RES = "Secondaire"

43. (sauf 'La Journée') Vous séjournez dans :

1. Un camping car
 2. Un camping
 3. Un hotel
 4. Une location
 5. Un logement familial (ou d'amis)

44. (sauf 'La Journée') Situé :

1. Sur le front de mer
 2. Ailleurs à Lacanau-Océan
 3. Au lac
 4. Au bourg

45. À quelle période de l'année venez-vous à Lacanau ?

1. Toute l'année
 2. Haute saison (Juillet-Août)
 3. Moyenne saison (Avril-Juin, Septembre)
 4. Basse saison (Octobre-Mars)

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

46. Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi Lacanau comme destination ?

1. Attache/origine familiale (héritage)
 2. Notoriété/attractivité de la station (animations, évènements)
 3. Climat, environnement (forêt, lac, plage)
 4. Activité professionnelle (reprise, saison,...)
 5. Activités récréatives et de loisirs
 6. Proximité de Bordeaux (et agglomération)
 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

47. Si 'Autre', précisez :

LACANAU ET SA STATION

48. Quelles activités pratiquez-vous à Lacanau ?

- 1. Balade vélo/VTT
- 2. Baignade, plages
- 3. Surf, sports de glisse et nautiques à l'océan
- 4. Sports de glisse et nautiques sur le lac
- 5. Sports (dont chasse et pêche)
- 6. Promenade, rando pédestre/équestre
- 7. Gastronomie, restauration, œnologie
- 8. Visite sites/espaces naturels
- 9. Visite famille/amis
- 10. Manif. culturelles et événements sportifs
- 11. Repos, détente
- 12. Travail uniquement

Vous pouvez cocher plusieurs cases (11 au maximum).

A Lacanau, vous fréquentez :

	Jam ais	Occa sion nelle	Quot dien nement
49. Le bourg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
50. Le lac	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
51. La station Lacanau-Océan (front de mer et plage centrale)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
52. Les autres plages	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

(Sauf 'Travail uniquement') Aujourd'hui, qu'est-ce qui vous plaît à Lacanau ?

	Pas du tout	Plu tôt non	Plu tôt oui	To ut à fait
53. Les espaces naturels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
54. Le lac	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
55. Les plages	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
56. Le front de mer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
57. L'ambiance de la station	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
58. Les commerces et activités	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
59. Les équipements sportifs et touristiques	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
60. L'aménagement urbain	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

61. Diriez-vous de la station qu'elle a une réputation :

- 1. Locale
- 2. Régionale
- 3. Nationale
- 4. Internationale

62. Quels sont les facteurs de cette réputation selon vous ?

- 1. L'historique de la station
- 2. Les espaces naturels
- 3. Le lac
- 4. La proximité de Bordeaux
- 5. Les plages
- 6. Le surf (la qualité des vagues)
- 7. Les équipements touristiques et sportifs
- 8. Les activités et soirées/fêtes
- 9. Les événements culturels et sportifs

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

PERCEPTIONS, REPRESENTATIONS ET CONNAISSANCE DU RISQUE

63. Parmi ces propositions, quels sont les trois principaux risques qui menacent Lacanau selon vous ?

- 1. Une marée noire
- 2. Une augmentation lente du niveau de la mer
- 3. Une submersion brutale par la mer
- 4. Une avancée dunaire
- 5. L'érosion marine
- 6. Une tempête
- 7. Un débordement du lac
- 8. Un incendie de forêt
- 9. Un accident industriel
- 10. Une pollution de l'air ou de l'eau courante

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

64. S'agissant en particulier de l'érosion marine, vous diriez que c'est un phénomène :

1. Rapide 2. Lent 3. Les deux

65. Et :

1. Prévisible 2. Imprévisible

66. Et :

1. Contrôlable 2. Incontrôlable

67. Dans un espace :

1. Local 2. Régional 3. Global

68. Dans le temps :

1. En diminution 2. Stable
 3. En augmentation

69. D'origine :

- 1. Naturelle (liée à la houle, aux vagues et au vent)
- 2. Humaine (liée aux implantations locales et aux ouvrages de protection)
- 3. Liée au changement climatique
- 4. Ne sait pas

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

70. L'avez-vous déjà observée à Lacanau ?

1. Oui 2. Non

Aller à '72-OBS_NON' si OBS_EROS_L = "Non"

71. (Si OUI), qu'avez-vous observé parmi ces propositions ?

- 1. Des déplacements ou disparitions de baïnes
- 2. Une perte de plage sèche à marée haute
- 3. Un recul des plages vers l'intérieur des terres (trait de côte)
- 4. Des déplacements ou modifications des dunes
- 5. La destabilisation des ouvrages de protection du front de mer
- 6. Une augmentation du risque de submersion marine
- 7. Aucun de ces effets

Vous pouvez cocher plusieurs cases (6 au maximum).

Aller à '73-PREOCUP' quelque soit la réponse.

72. (Si NON), pensez-vous que l'érosion marine peut avoir pour effet(s) ?

- 1. Des déplacements ou disparitions de baïnes
- 2. Une perte de plage sèche à marée haute
- 3. Un recul des plages vers l'intérieur des terres (trait de côte)
- 4. Des déplacements ou modifications des dunes
- 5. La destabilisation des ouvrages de protection du front de mer
- 6. Une augmentation du risque de submersion marine
- 7. Aucun de ces effets
- 8. Ne sait pas

Vous pouvez cocher plusieurs cases (6 au maximum).

73. Diriez-vous de l'érosion marine à Lacanau qu'elle est une préoccupation pour :

1. Aujourd'hui 2. Sous 10 ans
 3. Entre 10 et 30 ans 4. Au-delà de 30 ans
 5. Jamais

74. (Résident LO uniquement) Pensez-vous que votre logement soit menacé par l'érosion marine :

- 1. Aujourd'hui
- 2. Sous 10 ans
- 3. Entre 10 et 30 ans
- 4. Au-delà de 30 ans
- 5. Jamais
- 6. Non concerné (seulement pro, hors station)

75. (Pro LO uniquement) Pensez-vous que votre local soit menacé par l'érosion marine :

- 1. Aujourd'hui
- 2. Sous 10 ans
- 3. Entre 10 et 30 ans
- 4. Au-delà de 30 ans
- 5. Jamais
- 6. Non concerné (hors station)

76. S'il n'y avait plus de plage centrale à Lacanau dans les prochaines années, que feriez-vous ?

- 1. Autre chose sur le front de mer
- 2. J'irai sur les plages proches du front de mer
- 3. J'irai sur les plages aménagées au Nord et au Sud
- 4. J'irai sur les plages du lac
- 5. J'irai sur les plages d'une autre commune

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

77. S'il n'y avait plus de plage centrale dans les prochaines années, quel impact cela aurait sur les activités économiques de la station ?

- 1. Aucun impact
- 2. Une faible baisse de l'activité
- 3. Une baisse de l'activité
- 4. Une forte baisse de l'activité menaçant le fonctionnement de la station
- 5. Une très forte baisse de l'activité entraînant la fin de la station

Aller à '79-INFO_EROS' si PRO # "Oui"

78. (PRO uniquement) Et sur votre activité professionnelle ?

- 1. Aucun impact
- 2. Une faible baisse de mon activité
- 3. Une baisse de mon activité
- 4. Une forte baisse de mon activité menaçant son fonctionnement
- 5. Une très forte baisse entraînant la fin de mon activité

ACCÈS À L'INFORMATION ET MOBILISATION

Aujourd'hui, diriez-vous que vous êtes bien informé(e) concernant :

- | | Pas du tout | Plu tôt | Plu tôt | To ut à fait |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 79. - l'érosion marine à Lacanau (la situation à Lacanau) ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 80. - les enjeux (biens et activités) menacés ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 81. - la gestion et les protections actuelles ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 82. - la stratégie régionale de gestion de la bande côtière ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 83. - les aspects administratifs et juridiques | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

84. Avez-vous déjà parlé du risque d'érosion marine avec :

- 1. Votre entourage (famille, amis, connaissances)
- 2. Des voisins
- 3. Des collègues ou clients
- 4. Des élus
- 5. Des personnes concernées
- 6. Personne

Vous pouvez cocher plusieurs cases (5 au maximum).

85. Avez-vous participé à des réunions publiques concernant le risque d'érosion marine à Lacanau ?

- 1. Oui
- 2. Non

86. Avez-vous personnellement cherché de l'information sur le risque d'érosion marine ?

- 1. Oui
- 2. Non

87. Où iriez-vous principalement chercher des informations sur l'érosion marine à Lacanau ?

- 1. Mairie (bulletin, site internet, affichage, conseil municipal)
- 2. Médias (presse, radio, TV, internet, magazines)
- 3. Livres et rapports scientifiques
- 4. Expositions/Forums/Réunions publiques
- 5. Observation directe

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

LA GESTION DU RISQUE

Parmi les actions suivantes, connaissez-vous :

- | | Oui | Non |
|---|-----------------------|-----------------------|
| 88. L'entretien des dunes (pose de branchages, plantations d'oyats, ...) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 89. Le rechargement des plages en sable | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 90. Le rechargement des barres sous-marines en sable | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 91. La construction de protections en dur (enrochements, épis, brises lames, ...) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 92. La relocalisation (déplacement des biens et activités en arrière, hors zone à risque) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Quand souhaiteriez-vous voir mises en place les actions suivantes ?

- | | A | So | En | A | Ja |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 93. L'entretien des dunes (pose de branchages, plantations d'oyats, ...) | <input type="radio"/> |
| 94. Le rechargement des plages en sable | <input type="radio"/> |
| 95. Le rechargement des barres sous-marines en sable | <input type="radio"/> |
| 96. Le renforcement ou la construction de nouvelles protections en dur (enrochements, épis, brises lames, ...) | <input type="radio"/> |
| 97. La relocalisation (déplacement des biens et activités en arrière, hors zone à risque) | <input type="radio"/> |
| 98. Le laisser faire | <input type="radio"/> |

Face à l'érosion marine, en fonction du coût, faut-il protéger :

	Non, quel qu' en soit le coût	Seul eme nt si le en est le acce pta ble	Oui, quel qu' en soit le coût
99. - des équipements collectifs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
100. - des activités touristiques et économiques	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
101. - le paysage et la nature (biodiversité)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
102. - des maisons menacées	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
103. - un élément du patrimoine culturel et historique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

104. Face à l'érosion marine, le renforcement ou la construction de nouvelles protections en dur ?

- 1. Serait inutile
- 2. Résoudrait définitivement le problème
- 3. Résoudrait temporairement le problème
- 4. Déplacerait le problème ailleurs
- 5. Créerait des problèmes supplémentaires

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

105. Et la relocalisation (déplacement des biens et activités en arrière, hors zone à risque) ?

- 1. Serait inutile
- 2. Résoudrait définitivement le problème
- 3. Résoudrait temporairement le problème
- 4. Déplacerait le problème ailleurs
- 5. Créerait des problèmes supplémentaires

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

La relocalisation (déplacement des biens et activités en arrière, hors zone à risque) serait :

	Oui	Non
106. Utopique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
107. Une opportunité	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
108. Un préjudice	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
109. Faisable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
110. Une menace	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
111. Inévitable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

112. Qui a la capacité et la légitimité de définir les actions à mener face à l'érosion marine ?

- 1. L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics
- 2. Le GIP Littoral Aquitain
- 3. La Mairie
- 4. Les experts scientifiques (BRGM, ONF)
- 5. Des entreprises privées
- 6. Des associations
- 7. Les habitants et professionnels de Lacanau
- 8. Les touristes
- 9. Les personnes dont les biens sont menacés
- 10. Tous

Vous pouvez cocher plusieurs cases (9 au maximum).

113. À qui doit revenir la responsabilité de mettre en oeuvre les actions retenues ?

- 1. L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics
- 2. Le GIP Littoral Aquitain
- 3. La Mairie
- 4. Les experts scientifiques (BRGM, ONF)
- 5. Des entreprises privées
- 6. Des associations
- 7. Les habitants et professionnels de Lacanau
- 8. Les touristes
- 9. Les personnes dont les biens sont menacés
- 10. Tous

Vous pouvez cocher plusieurs cases (9 au maximum).

114. Et qui devrait en prendre en charge le financement ?

- 1. L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics
- 2. Le GIP Littoral Aquitain
- 3. La Mairie
- 4. Les experts scientifiques (BRGM, ONF)
- 5. Des entreprises privées
- 6. Des associations
- 7. Les habitants et professionnels de Lacanau
- 8. Les touristes
- 9. Les personnes dont les biens sont menacés
- 10. Tous

Vous pouvez cocher plusieurs cases (9 au maximum).

115. Sur le principe, seriez-vous prêt à contribuer financièrement pour la mise en oeuvre des actions qui pourraient être retenues pour Lacanau ?

- 1. Oui
- 2. Non

Aller à '117-CONTRIBU_NON' si CONTRIBU_FINAN = "Non"

116. Si 'Oui', pour quelle(s) raison(s) principale ?

- 1. Il convient d'assurer la sécurité des biens et des personnes
- 2. Il est important d'anticiper et de s'adapter aux phénomènes et aux risques associés
- 3. Il faut maintenir l'attractivité touristique de la station
- 4. Je peux me le permettre financièrement
- 5. Chacun doit participer à cet effort

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

Aller à '118-MOYEN_FINAN' quelque soit la réponse.

117. Si 'Non', pour quelle(s) raison(s) principales ?

- 1. Je ne pense pas que le risque évoqué soit réel
- 2. C'est à l'État et aux collectivités territoriales de payer
- 3. C'est aux résidents et commerçants de la station L-O de payer
- 4. Je ne pense pas être directement concerné(e) par ce risque
- 5. Je ne peux pas me le permettre financièrement

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

118. Par quel moyen pensez-vous qu'il soit préférable de solliciter la participation financière des riverains et usagers de Lacanau ?

- 1. Augmentation des impôts locaux (taxe d'habitation et foncière)
- 2. Augmentation des cotisations d'assurance
- 3. Augmentation de la taxe de séjour
- 4. Ne sait pas

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

119. De façon plus générale, quel(s) serai(en)t les secteurs sur lesquels agir en priorité pour le devenir de la station d'ici 30 à 40 ans ?

- 1. Le cadre de vie (espaces publics, naturels...)
- 2. Le logement et l'hébergement touristique
- 3. L'emploi et l'économie
- 4. La vie sportive, culturelle et de loisirs
- 5. Les accès et la mobilité

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

120. Pour finir, pensez-vous la population de Lacanau suffisamment solidaire pour faire face à l'érosion marine ?

- 1. Non, ici c'est "chacun pour soi", surtout en période estivale
- 2. Plutôt non, la population semble peu solidaire
- 3. Plutôt oui, la population semble assez solidaire
- 4. Oui, j'ai confiance en la population et ses capacités d'action
- 5. Ne sait pas

TALON SOCIAL

121. Genre

- 1. Féminin
- 2. Masculin

122. Quelle est votre année de naissance ?

123. Vous vivez...

- 1. seul sans enfant
- 2. seul avec un (des) enfant(s)
- 3. en couple sans enfant
- 4. en couple avec un (des) enfant(s)

124. Combien avez-vous d'enfants ?

125. Quel est votre diplôme le plus élevé ?

- 1. Aucun
- 2. BEP / CAP / BEPC
- 3. Bac
- 4. Bac +2
- 5. Bac +3 et +4
- 6. Bac +5 et plus

126. Quelle est votre CSP ?

- 1. Agriculteur
- 2. Artisan, commerçant, chef d'entreprise
- 3. Cadres et professions intellectuelles supérieures
- 4. Professions intermédiaires
- 5. Employé
- 6. Ouvrier
- 7. Étudiant/scolaire
- 8. Retraité
- 9. En recherche d'emploi
- 10. Sans activité professionnelle

127. Votre activité est-elle/vos études sont-elles en relation avec les domaines suivants ?

- 1. Le littoral
- 2. L'environnement
- 3. Les risques naturels
- 4. Les risques en général
- 5. La gestion publique
- 6. Aucun de ces domaines

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

128. Pourriez-vous indiquer dans quelle tranche de ressources mensuelles totales, se situe votre ménage ? (tous revenus avant impôt)

- 1. Moins de 1000€
- 2. De 1000€ à 1299€
- 3. De 1300€ à 1999€
- 4. De 2000€ à 3999€
- 5. 4000€ et plus
- 6. Refus de réponse

129. Êtes-vous membre d'une association/ONG ?

- 1. Oui
- 2. Non

Terminer le questionnaire si MEMBRE_ASSO = "Non"

130. Si 'Oui', est-ce une association/ONG ?

- 1. Environnementale
- 2. De commerçants
- 3. De propriétaires
- 4. Politique
- 5. Socio-culturelle
- 6. Sportive
- 7. Professionnelle
- 8. Humanitaire

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

ANNEXE 7 : DESCRIPTION SYNTHETIQUE DE L'ECHANTILLON D'ENQUETE A LACANAU

Variable	Effectifs (n = 507)	Pourcentages
Population		
Professionnels	100	19,7
Résidents principaux	74	14,6
Résidents secondaires	176	34,7
Touristes	92	18,2
Excursionnistes	37	7,3
Saisonniers	28	5,5
Zone*		
Zone 1	190	37,5
Zone 2	160	31,6
Touristes (dont excursionnistes et saisonniers)	157	31,0
Genre		
Femme	246	48,5
Homme	261	51,5
Age		
18 à 29 ans	69	13,7
30 à 44 ans	155	30,7
45 à 59 ans	142	28,1
60 ans et plus	139	27,5
Diplôme		
Aucun ou BEP-CAP-BEPC	131	26,0
Bac	108	21,5
Supérieur court	80	15,9
Supérieur long	184	36,6
CSP		
Agriculteurs	3	0,6
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	119	23,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures	78	15,4
Professions intermédiaires	32	6,3
Employés	91	18,0
Ouvriers	5	1,0
Retraités	128	25,3
Autres personnes sans activité professionnelle	51	10,1
Ressources mensuelles totales du ménage		
Moins de 1000€	37	7,3
De 1000 à 1999€	115	22,7
De 2000 à 3999€	171	33,7
4000€ et plus	69	13,6
Refus de réponse	115	22,7

Variable	Effectifs (n = 507)	Pourcentages
Originaire de Lacanau		
Oui	61	12,0
Non	446	88,0
Ancienneté de fréquentation à Lacanau		
Moins d'un an	30	6,8
1 à 5 ans	98	22,3
6 à 15 ans	93	21,2
16 à 30 ans	111	25,3
Plus de 30 ans	107	24,4
* Les zones correspondent aux lieux de résidence ou d'activité professionnelle. Les touristes ont été interrogés sans tenir compte de leur localisation au sein du périmètre communal de l'enquête.		

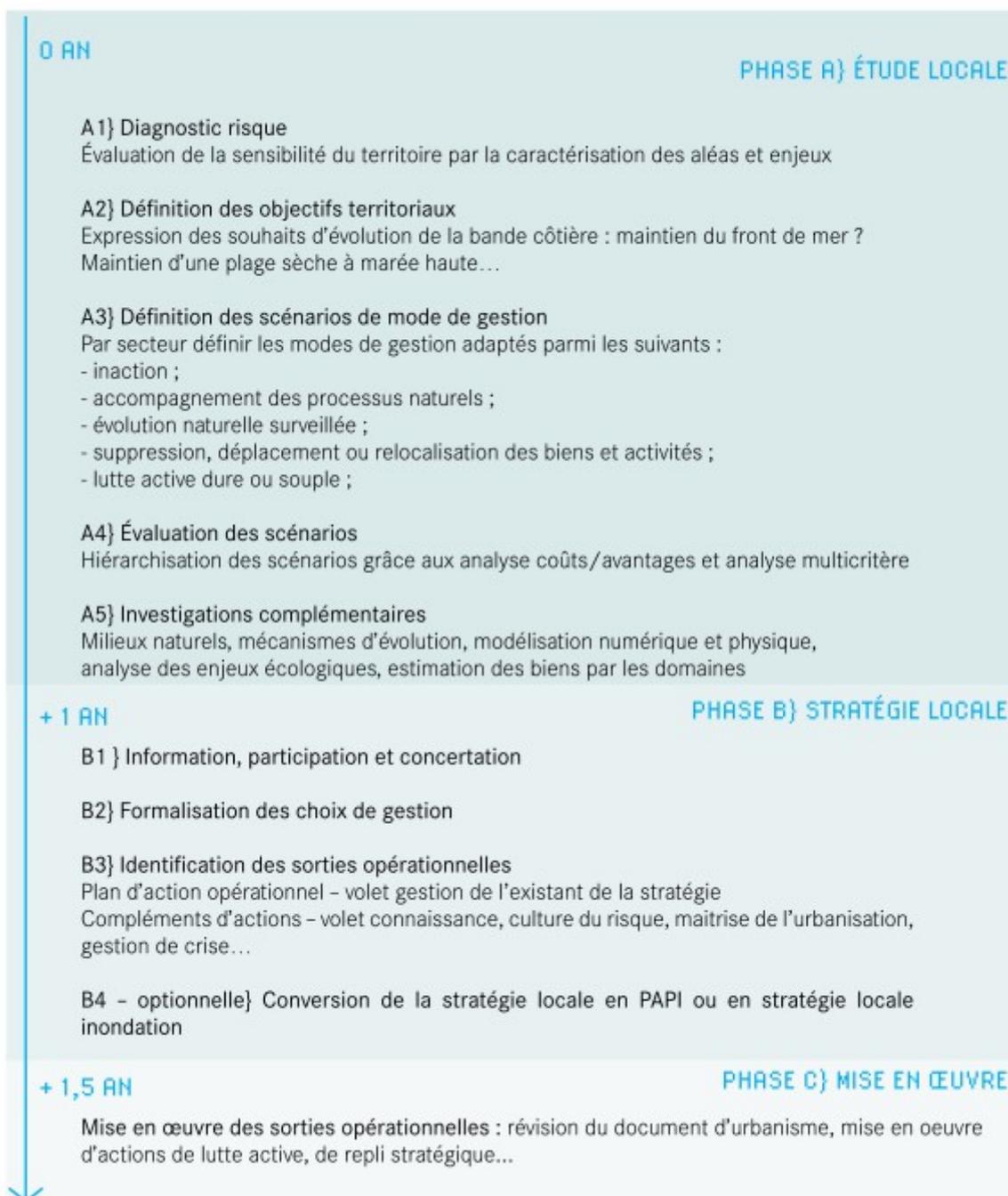
ANNEXE 8 : COLLOQUES ET SEMINAIRES NATIONAUX RECENSES DEPUIS 2005 SUR LA THEMATIQUE « LITTORAL ET CHANGEMENT CLIMATIQUE »

Colloque (date)	Personnes et/ou organisations instigatrices	Principaux partenaires et participants	Approches / problématisation
« Chaud et froid sur le littoral. Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral ; Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 » (2005)	Atelier du Conservatoire du littoral	Géographes et géomorphologues, élus locaux, gestionnaires d'espaces littoraux (ONF, syndicat mixte...), ONERC	Approche prospective de l'évolution des terrains du Conservatoire et dialogues sur les stratégies de gestion face aux submersions et à l'érosion marine
« Littoral en danger, comment les régions maritimes d'Europe s'adapteront-elles au climat à venir ? » (2006)	ONERC et Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe	Conseils régionaux PACA et Réunion, autres régions maritimes d'Europe (Toscane, Catalogne, etc.)	Partage de constats et d'expériences entre collectivités régionales
« Changement climatique et prévention du risque sur le littoral » (2007)	Ministère de l'Ecologie, réseau risques	Services centraux et déconcentrés de l'Etat, établissements publics (CETE, CERTU, Cetmef, SHOM, Météo France, BRGM...)	Connaissances, suivi et observation, information préventive et réglementation vis-à-vis des risques littoraux
<i>Grenelle de la Mer (2009)</i>	<i>Ministère de l'Ecologie</i>	« Gouvernance à 5 »	<i>Préfiguration de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte</i>
« Changement climatique : impacts sur le littoral et conséquences pour la gestion » (2010)	Programmes de recherche GICC et LITEAU (Ministère de l'Ecologie)	Scientifiques, experts, gestionnaires, représentants de collectivités et d'organisations	Dialogues science et politique (Basilico <i>et al.</i> , 2011)
« Impacts du changement climatique sur les risques côtiers » (2010)	BRGM (N. Lenotre, T. Bulteau) - ANR	Ministère de l'Écologie, collectivités, établissements publics, universitaires, bureaux d'études, organismes privés	Modification des forçages (houle, surcotes, élévation du niveau de la mer...) ; impacts sur les aléas (érosion, submersion marine...) ; impacts socioéconomiques (perception du risque, perte d'activités, dommages et coûts engendrés...) ; transfert de la recherche vers l'appui aux politiques publiques
« Instabilité des falaises côtières : Pour une meilleure gestion des risques » (2010)	Région PACA – BRGM – DREAL PACA	Chercheurs (génie côtier, hydrogéologie, sociologie, droit), élus, services de l'Etat	Etats des recherches et des connaissances sur l'évolution des côtes rocheuses, problèmes et enjeux des élus et gestionnaires, identification de voies d'action
CLIMSEA (2011)	PRN Golfe du Morbihan et Université de Brest – projet européen IMCORE (<i>Innovative</i>)	Chercheurs (océanographie, botanique, climatologie, sociologie, droit...), ONERC, élus locaux, Conseil régional de	Identifier des enjeux locaux du changement climatique, des projections et scénarios d'évolution, des stratégies d'adaptation, de l'intégration du changement climatique dans les

	<i>Management for Europe's Changing Coastal Resource</i>) coordonné par Université de Cork, Irlande (2008 et 2011)	Bretagne	outils de planification et d'aménagement...
« Hausse du niveau de la mer et risques côtiers » (2013)	BRGM – ONERC (projet ANR CECILE)	Chercheurs (BRGM, LEGOS-CNES, Universités), Etat (Directions générales, ONERC)	Connaissances et impacts de l'élévation du niveau de la mer
« Phénomènes littoraux extrêmes, en France, aujourd'hui et demain » (2013)	Groupe MAIF et Ecole doctorale de géographie de Paris	Rencontres entre assureurs et géographes autour des risques côtiers	Projections et modélisations des dommages, anticipation et prévention des risques
« Réduire les risques littoraux et s'adapter au changement climatique » (2014)	Université de La Rochelle (V. Duvat) / Iddri (A. Magnan)	« Sphères de la science et de l'action, publique comme privée »	Histoire et trajectoires des risques et des vulnérabilités littorales ; observation ; responsabilités en cas de catastrophe ; réduire les risques et éviter la « maladaptation »...
« Connaissance et compréhension des risques côtiers : aléas, enjeux, représentations, gestion » (2014)	IUEM Brest (colloque international mais dominante française ; A. Hénaff et C. Meur-Férec)	Essentiellement scientifiques et chercheurs (géographie physique et sociale, océanographie, géomorphologie, économie, psychologie, sociologie...)	Approche systémique de la vulnérabilité des littoraux selon les 4 dimensions (aléas, enjeux, représentations sociales et gestion) travaillées dans le cadre du Programme National Environnement Côtier (PNEC)
« LiCCo – Littoraux et changements côtiers » (2014)	Conservatoire du littoral – UK Environment Agency et National Trust (INTERREG LiCCo)	Porteurs du projet, élus et gestionnaires des sites d'étude, Ministère de l'Ecologie, chercheurs	Approche comparative France – Angleterre sur les modalités de gestion, de communication et de sensibilisation face aux changements côtiers
« Les collectivités du littoral face aux changements climatiques » (2015)	Journées annuelles de l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL)	Elus des collectivités territoriales, SHOM, IFREMER, Plateforme Océan et Climat, EUCC France, UICN...	Gestion et gouvernance des enjeux littoraux dans un contexte de changement climatique (rôle des élus, de l'Etat, préoccupations économiques quant au devenir des plages, enjeu des énergies marines renouvelables, cadres et outils de planification, de gestion...)
« Agir aujourd'hui pour le littoral de demain : approches pragmatiques issues de retours d'expériences et d'apports de la recherche » (2016)	Centre National de la Fonction Publique Territoriale - Université de Montpellier (H. Rey-Valette)	Chercheurs toutes disciplines confondues, élus, gestionnaires, services de l'Etat, établissements publics (Fédération française des sociétés d'assurance, Caisse des dépôts, Conservatoire du littoral, etc.)	Enjeux fonciers, sociaux, juridiques et politiques des stratégies d'adaptation et de relocalisation
“The changing Littoral : Anticipation and adaptation to climate change” (2016)	EUCC France (European Union for Coastal Conservation),	Chercheurs toutes disciplines confondues, élus, gestionnaires, services de l'Etat,	Mobilité du trait de côte, effets des tempêtes, interactions terre-mer, biodiversité, effets constatés ou prévisibles du

	Centre de la Mer de Biarritz, Université de Pau et des Pays de l'Adour	établissements publics, associations...	changement climatique dans un contexte de pression anthropique...
« Science et société : pour l'adaptation des territoires au changement climatique » (2017)	CNFCG – GICC – AcclimaTerra (1 ^{ère} journée dédiée au littoral et aux risques côtiers)	Chercheurs (BRGM, LEGOS-CNES, Universités), Etat, gestionnaires (Conservatoire du littoral), élus (Région Nouvelle-Aquitaine), associations (Surfrider Foundation Europe)	Etat des connaissances, des savoirs et des savoir-faire pour bâtir et mettre en œuvre des stratégies et politiques territoriales d'adaptation au changement climatique
COAST : « Evolution systémique et de la biodiversité des environnements côtiers et littoraux sous la pression du changement climatique, des facteurs naturels et anthropiques locaux » (2017)	CNRS/INSU Ifremer, Université de Bordeaux, Société Franco-Japonaise d'Océanographie	Colloque en novembre 2017	Vulnérabilité des écosystèmes littoraux, approches de gestion basées sur les écosystèmes, sur les relations entre scientifiques et communautés professionnelles

ANNEXE 9 : PRINCIPALES ETAPES D'UNE STRATEGIE LOCALE DE GESTION DE LA BANDE COTIERE EN AQUITAINE



Source : « Guide de l'action locale - Stratégie régionale de gestion de la bande côtière, volet érosion côtière, GIP Littoral Aquitain, 2012)

ANNEXE 10 : FICHE RELATIVE A UNE « STRATEGIE DE RETRAIT » DU LITTORAL FIGURANT DANS L'ANCIEN PLAN D' ACTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA MARTINIQUE (PADM, 2014)



DESCRIPTION DU PROJET

L'érosion du littoral et l'élévation du niveau de la mer provoquée par le réchauffement climatique, engendrant un recul du trait de côte, met en péril la poursuite d'activités de toute nature sur la zone littorale martiniquaise. Outre la perte d'espace, invisible à court terme, cette lente progression de la mer sur la terre accroît la vulnérabilité du territoire en cas de catastrophe naturelle (cyclone, tempête...). Afin d'anticiper ces changements et de limiter les risques encourus, la Martinique entend s'engager dans la mise en place d'une stratégie de redéploiement à partir du littoral.

Dans redéploiement il y a : retrait mais aussi reconquête.



Le projet consiste à définir une stratégie, déclinée en plan d'actions, prévoyant les modalités de redéploiement des activités importantes de la zone littorale et de protection contre les aléas induits par la montée des eaux. Il s'agira aussi d'imaginer de nouvelles manières d'habiter la zone littorale et de conquérir ses espaces maritimes en tenant compte des nouvelles contraintes. A cette fin, des experts du territoire seront mobilisés par élaborer un cadre stratégique qui sera, dans un premier temps, envisagé à l'échelle régionale afin de mettre en valeur les dynamiques spatiales de retrait et de reconquête. Il indiquera les zones d'interventions prioritaires, les modalités du retrait à l'horizon 2050 et les outils d'ingénierie à mettre en œuvre pour s'assurer du repli effectif des populations et des édifices stratégiques. Il devra également montrer et qualifier les potentialités en termes de création d'emplois qui en découleront pour faire de cette contrainte un vecteur de développement tout en envisageant les modalités d'exportation à destination des territoires voisins du savoir-faire développé. Enfin, il s'attachera à montrer les solutions techniques permettant de protéger les populations à court terme, en s'appuyant notamment sur les expériences de pays confrontés à ce même défi.

Le volet régional devra ensuite trouver une déclinaison communale, en prévoyant un accompagnement adapté. Chaque commune aura la charge de décliner la stratégie et le plan d'actions global à l'échelle de son territoire, sur une période de 20 ans, en adossant le document élaboré au Plan local d'urbanisme.

GOUVERNANCE

Porteurs identifiés : Conseil régional de la Martinique

Partenaires envisagés :

Institutionnels : DEAL, ADUAM, Conseil général, Communes, Communautés d'agglomération, Caisse des dépôts et consignation, AFD, GIP GPV

Recherche et formation : UAG, CAUE, lycée des métiers du BTP

Privés : Compagnies d'assurance



ÉVALUATION

IMPACTS	INDICATEURS	PRODUCTEUR POTENTIEL DE DONNÉES
Réduction de la vulnérabilité aux aléas naturels	Nombre de bâtiments exposés à des risques d'inondations Montant des primes pour l'assurance des bâtiments littoraux Nombre de bâtiments affectés par l'érosion	DEAL À déterminer DEAL
Création d'emplois	Nombre d'emplois créés induits par le déploiement de la stratégie de retrait	Conseil régional

ESTIMATION BUDGÉTAIRE : Non significative

Pour aller plus loin : Support de présentation de la conférence de M Saffache sur la stratégie de redéploiement (événement Matnik Solid)

Source : « Les fiches projets du PADM. Dessiner la Martinique de demain », Conseil Régional, 2014

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	1
ABSTRACT	2
REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	7
TABLE DES FIGURES ET DES ILLUSTRATIONS	10
GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES	13
INTRODUCTION GENERALE	17
1. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ZONES COTIERES : DES IMPACTS A L'ADAPTATION	19
2. DU PROBLEME GLOBAL AUX POLITIQUES TERRITORIALES : LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	23
3. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN PROBLEME (IN)GOUVERNABLE ?.....	24
PARTIE I. LES LITTORAUX A L'HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE APPROCHE SOCIO- HISTORIQUE ET POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE	31
CHAPITRE 1. LES LITTORAUX FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE ACTION PUBLIQUE PLUS REFLEXIVE ?	33
1. ATTRAIT LITTORAL ET DEFENSE CONTRE LA MER	34
2. L'ETAT ET LE PLAN : DE L'AMENAGEMENT AU MENAGEMENT DU TERRITOIRE	38
i. Aménagement et boom balnéaire dans l'après-guerre.....	38
ii. Entre urbanisation et conservation : une action publique plus composite	40
3. LOI LITTORAL ET GESTION DES RISQUES COTIERS : A LA RECHERCHE D'EQUILIBRES ENTRE AMENAGEMENT, PROTECTION ET MISE EN VALEUR DU LITTORAL	43
i. La « loi Littoral » : un instrument d'action publique conflictuel	43
ii. Vers une complémentarité des principes de gestion des risques littoraux	46
4. GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES : L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ACTION COLLECTIVE	50
5. GRENELLES (ENVIRONNEMENT ET MER) ET STRATEGIES NATIONALES : VERS UN ETAT STRATEGE ?	57
6. XYNTHIA : UN « EVENEMENT » DANS LES POLITIQUES DES RISQUES LITTORAUX ?.....	62
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	66
CHAPITRE 2. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES ZONES COTIERES : CADRAGE THEORIQUE ET ANALYTIQUE	69
1. DES CONTROVERSES SCIENTIFIQUES A L'ACTION PUBLIQUE : CIRCULATION ET MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	70
i. Réseaux et circulation de normes, d'idées, d'instruments.....	71
ii. Le travail de mise en politique : une mise en ordre de problèmes et de solutions	73
2. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET DISCURSIVE DES POLITIQUES D'ADAPTATION.....	76
i. Faire l'expérience du changement climatique : apports de la sociologie pragmatique des problèmes publics et de leurs solutions	76
ii. L'adaptation en zones côtières : récit et énoncés d'action publique	79
3. ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : LA GOUVERNEMENTALITE EN QUESTION	84
i. La « gouvernance adaptative » : un cadre conceptuel opératoire ?.....	84

ii.	Entre gouvernance et gouvernement : l'expérimentation en tension	87
iii.	Circulation croisée et instruments de l'action publique	89
4.	SCIENCE, EXPERTISE ET ACTION PUBLIQUE : CARACTERISER LES LIENS ET LES MODES DE COPRODUCTION.....	92
i.	Une sociologie politique et pragmatique des sciences et de l'expertise littorale.....	93
ii.	Expertise et travail aux frontières entre science et politique	95
iii.	Acteurs et organisations frontières : les dynamiques intermédiaires de l'action publique.....	97
a)	Organisation-frontière : une médiation entre science et politique.....	101
b)	Entrepreneur-frontière : un entrepreneur politique aux frontières de l'action publique	102
CONCLUSION DU CHAPITRE 2		105
CHAPITRE 3. METHODOLOGIE, DONNEES ET TERRAINS D'ETUDE.....		107
1.	UNE APPROCHE INTERPRETATIVE DE L'ACTION PUBLIQUE	108
i.	« Tracer » l'adaptation : une analyse de la production écrite sur et pour l'adaptation au changement climatique en zones côtières.....	108
ii.	Observer en réunion : une approche pragmatique doublée d'une lecture critique.....	110
iii.	Des entretiens semi-directifs à usages informatif/narratif et compréhensif.....	113
2.	VICES ET VERTUS D'UNE COMPARAISON DE CAS FORTEMENT CONTRASTES	114
i.	Une comparaison infranationale, centrée sur le niveau régional.....	116
ii.	Des « spécificités » insulaires ultramarines ? De la comparaison à la mise en perspective des cas.....	119
3.	LE LITTORAL MARTINICAIS, OU LE CŒUR D'UN SYSTEME INSULAIRE.....	121
i.	Les 50 pas géométriques aux Antilles françaises : un traceur des transformations de l'action publique sur le littoral.....	122
ii.	Urbanisation et aménagement du littoral martiniquais	125
iii.	Vulnérabilités côtières et solidarités territoriales aux Antilles françaises	127
4.	LE LITTORAL AQUITAIN, UNE COTE SOUS SURVEILLANCE RAPPROCHEE	128
i.	Le littoral aquitain entre tourisme et aménagement : un « esprit de mission »	130
a)	L'intervention de l'Etat : une quête d'équilibre entre développement et préservation de la côte aquitaine	131
b)	La « mise en récit » de la MIACA : une place centrale à la protection de l'environnement ?	133
ii.	Enquête à Lacanau : quelles expériences de l'érosion marine ?.....	136
a)	Lacanau-Océan : les débuts d'une « attractivité plurielle »	137
b)	Dispositif d'enquête : questionnaire, échantillonnage et composition de l'échantillon	138
CONCLUSION DE LA 1ERE PARTIE.....		141
PARTIE II. LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION : STRUCTURATION, PROPAGATION ET LEGITIMATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE.....		
143		143
CHAPITRE 4. STRUCTURATION ET CIRCULATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE		145
1.	LA GLOBALISATION DE LA QUESTION CLIMATIQUE : CONSTRUCTION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE ET DE SES ENONCES	146
i.	L'adaptation au changement climatique : du régime au récit d'action publique	146
ii.	L'adaptation en zones côtières : structuration et propagation d'un récit d'action publique et de ses énoncés	152
a)	Une attention précoce pour les vulnérabilités côtières et insulaires	152
b)	L'adaptation des systèmes côtiers : une problématisation sans adversaire ?.....	155
2.	DIFFUSION, CIRCULATION ET LEGITIMATION D'UN RECIT D'ACTION PUBLIQUE	159
i.	Plateformes, réseaux et circulation de savoirs et de « bonnes pratiques » : une « approche programme » dominante aux niveaux supranationaux	160
ii.	Convergence de causes et légitimation de l'adaptation.....	162
3.	LES DEBUTS D'UNE INSTITUTIONNALISATION EN FRANCE : ENTRE SCIENCE, POLITIQUE ET MONDE ASSOCIATIF	166
i.	De l'expertise administrative.....	166
ii.	... à la communauté épistémique-gestionnaire	168
CONCLUSION DU CHAPITRE 4		171

CHAPITRE 5. DE L'ALERTE (GLOBALE) AUX SOLUTIONS (TERRITORIALES) : PLANIFICATION ET CIRCULATION CROISEE	173
1. INTEGRATION ET GOUVERNANCE PAR EXPERIMENTATION AU NIVEAU EUROPEEN	174
2. TRADUCTION, INTEGRATION ET MISES EN RAPPORT	177
i. Le plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015	177
ii. Le système assurantiel français des catastrophes naturelles face au changement climatique	181
3. INCITER, INTERESSER, CONTRAINDRE LES COLLECTIVITES A L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	186
i. Schémas (SRCAE) et plans (PCAET) de territorialisation des politiques climatiques.....	186
ii. Circulation croisée et « bonnes pratiques » : montrer l'exemple pour mettre en politique	188
L'agenda des solutions : construction d'une politique basée sur les actions des territoires ?	189
Labels, palmes et trophées pour l'adaptation au changement climatique et la préservation de la biodiversité marine	190
iii. Expérimenter et démontrer : le Conservatoire du littoral dans la diffusion de nouvelles façons de penser et d'agir sur le littoral	193
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	195

CHAPITRE 6. ENTRE PREVENTION, PRECAUTION ET PREPARATION : DES « STRATEGIES D'ACTION PUBLIQUE ».....	197
1. CHANGEMENT CLIMATIQUE, EROSION ET SUBMERSION MARINE : EN QUETE DE PREUVES ET DE CERTITUDES	198
i. Submersion marine : prévention renforcée, précaution mesurée et préparation	199
ii. Erosion et recul du trait de côte : de la sécurité ordinaire au risque extraordinaire	206
L'érosion marine dans le contexte de l'élévation du niveau marin : quels rapprochements ?.....	210
iii. Plans de prévention des risques littoraux : administration du risque et expertise d'Etat	213
2. STRATEGIES NATIONALES : UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DES RISQUES LITTORAUX ?	217
i. Construction de sens et de nouvelles doctrines d'action : vulnérabilités, résilience et adaptation	219
ii. Pilotage par le centre et hiérarchisation de l'action publique.....	222
iii. Responsabiliser et susciter la maîtrise d'ouvrage : appels à projet et labellisation.....	224
iv. Interdépendances et transversalité de l'action publique	227
v. Des stratégies au service d'une « nouvelle gestion publique du risque » littoral.....	229
a) L'adaptation et la « nouvelle gestion publique des risques » littoraux	229
b) Les « stratégies d'action publique » : nouvel instrument d'action publique.....	231
CONCLUSION DE LA 2^{EME} PARTIE.....	233

PARTIE III. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ZONES COTIERES : EXPERTISE SCIENTIFIQUE, EXPERIMENTATION POLITIQUE ET EXPERIENCES DES MILIEUX.....	235
--	------------

CHAPITRE 7. GOUVERNER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR (ET PAR) LES TERRITOIRES : DES INSTRUMENTS DE TERRITORIALISATION AUX ACTEURS-FRONTIERES.....	237
1. LE GIP LITTORAL AQUITAIN : « ENTREPRENEUR-FRONTIERE » DE L'ACTION PUBLIQUE LITTORALE	240
i. Du maillon manquant au « point de passage obligé » ?	240
ii. Encastrement et autonomisation d'une structure hybride	242
iii. Un entrepreneur politique aux frontières des mondes de la gestion intégrée du littoral.....	245
iv. Expertise littorale et adaptation au changement climatique	251
a) L'adaptation et l'innovation comme principes d'action	251
b) Expertise scientifique et « régionalisation » de la question climatique	252
2. L'AGENCE DES 50 PAS GEOMETRIQUES DE MARTINIQUE : CHRONIQUE D'UNE DISPARITION ANNONCEE	256
i. Science, politique et coopération régionale pour l'adaptation au changement climatique.....	257
ii. Les Outre-Mer : des « territoires-laboratoires » pour l'adaptation au changement climatique ?.....	259
a) Biodiversité littorale et adaptation au changement climatique	261
b) Risques littoraux : une gouvernance territoriale introuvable.....	263
iii. L'Agence des 50 pas géométriques : l'incertitude comme condition	266

a) L'Agence des 50 pas géométriques au service d'une « réparation urbaine »	266
b) Régulariser, reloger, relocaliser... L'adaptation contre la réparation ?	272
CONCLUSION DU CHAPITRE 7	275

CHAPITRE 8. LA RELOCALISATION DES BIENS ET DES ACTIVITES : DE L'ENONCE A L'EXPERIMENTATION D'UNE OPTION D'ADAPTATION

1. L'APPEL A PROJETS RELOCALISATION : L'EXPERIMENTATION COMME MISE EN AGENDA.....	278
i. La « relocalisation des biens et des activités » : historique d'une option d'adaptation face à l'élévation du niveau marin	278
ii. Expérimenter pour partager la « propriété » d'un problème public	281
iii. L'Appel à Projets Relocalisation ou comment gouverner dans l'incertitude	284
2. LA RELOCALISATION AUX ANTILLES FRANÇAISES : DES ATTENTES TERRITORIALES CONTRAINTES.....	286
i. Une circulation altérée de l'AP Relocalisation en Martinique	287
ii. Circulations et voies de passage de l'énoncé relocalisation	289
3. EXPERIMENTATION ET TRAVAIL AUX FRONTIERES : LE GIP LITTORAL AQUITAIN (TOUT) CONTRE L'ETAT.....	292
i. Un dispositif polycentrique et multi-niveaux.....	293
ii. Engager et animer : la grammaire du « projet de territoire »	297
iii. L'expérimentation à l'épreuve.....	301
a) « Les modernes contre les anciens »	301
b) La continuité dans la rupture	302
c) La force des arguments économiques.....	304
iv. Une participation « embarquée » pour l'exploration des possibles	305
a) Le « débat sur le débat »	306
b) Faciliter un régime d'exploration	307
c) Des usages et des « publics » de la prospective	311
v. Effets et portée de l'expérimentation	314
4. EXPERIMENTER, INNOVER... ET APRES ? DE L'EXPERIMENTATION A LA LOI	318
i. Créer un comité et ne pas décider.....	318
ii. L'érosion marine mise en droit : techniciser pour mettre en politique	320
iii. L'adaptation au recul du trait de côte : des ajustements nécessaires de la loi Littoral ?	323
CONCLUSION DU CHAPITRE 8	325

CHAPITRE 9. FABRIQUE DES RISQUES ET « FABRIQUE DE PROFANES » : LE MODELE DU DEFICIT FACE A L'EXPERIENCE DES MILIEUX

1. L'APPROCHE POSITIVISTE D'OBJECTIVATION ET DE GESTION DES RISQUES LITTORAUX	330
2. L'EROSION MARINE A LACANAU : DES SAVOIRS ET DES DOUTES PARTAGES	334
3. UN CONCERNEMENT LOCAL NON ATTRIBUABLE AUX SEULES OPERATIONS DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION.....	338
4. LA « FABRIQUE DE PROFANES » : LA « CULTURE DU RISQUE » COMME ENONCE D'ACTION PUBLIQUE	345
i. Du discours sur la « culture du risque ».....	345
ii. ...à la « culture du risque » comme énoncé d'action publique	347
iii. Expériences des milieux et savoirs « situés »	352
CONCLUSION DU CHAPITRE 9	354

CONCLUSION GENERALE

1. LA MISE EN POLITIQUE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE EN ZONES COTIERES : UNE GOUVERNANCE PERFORMATIVE	357
2. DE LA VISEE PERFORMATIVE AUX EFFETS DIFFERENCIES SELON LES TERRITOIRES	365
3. DEUX PERSPECTIVES.....	373

BIBLIOGRAPHIE.....

ANNEXES	421
ANNEXE 1 : SCHEMA DU « PLAN BIASINI » (MIACA) EN 1972	422
ANNEXE 2 : VISIONS DU FUTUR ET MODALISATIONS DU TEMPS.....	423
ANNEXE 3 : REUNIONS ET COMITES SUIVIS DURANT LA THESE.....	424
ANNEXE 4 : ENTRETIENS REALISES	426
ANNEXE 5 : GRILLE D’ENTRETIEN GENERIQUE	428
ANNEXE 6 : QUESTIONNAIRE D’ENQUETE PASSE A LACANAU EN JUIN ET JUILLET 2013	430
ANNEXE 7 : DESCRIPTION SYNTHETIQUE DE L’ECHANTILLON D’ENQUETE A LACANAU	437
ANNEXE 8 : COLLOQUES ET SEMINAIRES NATIONAUX RECENSES DEPUIS 2005 SUR LA THEMATIQUE « LITTORAL ET CHANGEMENT CLIMATIQUE ».....	439
ANNEXE 9 : PRINCIPALES ETAPES D’UNE STRATEGIE LOCALE DE GESTION DE LA BANDE COTIERE EN AQUITAINE.....	442
ANNEXE 10 : FICHE RELATIVE A UNE « STRATEGIE DE RETRAIT » DU LITTORAL FIGURANT DANS L’ANCIEN PLAN D’ACTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA MARTINIQUE (PADM, 2014).....	443
 TABLE DES MATIERES	 445