



Mémoire de stage Master 2

Risque littoral : un casse-tête territorial

Les dispositifs de participation et de concertation comme
moyens d'actions dans la gestion des risques littoraux

Océane Blasco

Maître de Stage : **Philippe Deboudt (Lille) Steve Plante (UQAR)**

Structure d'accueil : **Laboratoire TVES**

Tuteur Universitaire : **Geoffrey Carrère**

Année Universitaire : **2020-2021**

Soutenance le lundi 30 mai 2022 à l'Université Toulouse Jean Jaurès

Remerciements

Je tiens à remercier, en tout premier lieu, mon tuteur de stage, Philippe Deboudt pour le temps et la confiance qu'il m'aura accordé, son soutien et ses conseils mais également sa patience et qui m'a permis de mener à bien ce stage ainsi que la rédaction de ce mémoire.

Je tiens également à remercier Steve Plante qui m'aura aider à comprendre le système québécois, tant dans la gestion du risque que dans les dispositifs de concertations. Je souhaite remercier aussi les membres du projet ANR ARICO de m'avoir permis d'entrer dans l'univers de la recherche. A tous les gestionnaires qui auront pris le temps de répondre à mes questions, de m'accorder un entretien permettant la réalisation de ce mémoire mais aussi pour m'avoir transmit d'autres contacts afin d'avoir différents points de vues.

A mon tuteur universitaire qui m'a donné les clés pour m'aiguiller et de me recentrer dans mon sujet de recherche lorsque cela était nécessaire, Geoffrey Carrère, pour ses nombreux conseils, son aide, sa patience et sa compréhension durant toute la durée de mon stage et de la rédaction de mon rapport final.

Et je tiens surtout à remercier mes ami.e.s qui ont été un soutien moral et émotionnel très important. Le contexte a fait que l'entièreté de mon stage s'est déroulé en télé-travail, cela affectant fortement ma productivité dans l'écriture de ce rapport. Je tiens alors à remercier mon EKIP tourangelle, qui m'aura soutenu et sans qui je ne serais jamais allée au bout de ce mémoire. Merci pour ces nombreux moment de rire, de joie, de bonne humeur et de discussion qui m'auront permis de ne pas abandonner mes projets. A Lucie Chomel avec qui j'étais dans la même galère et à nos longues conversations téléphoniques, à Nina Venfrachem pour avoir toujours cru en moi et avoir pris le temps de m'écouter. Je remercie aussi les sans chaussettes sans chaussures Toulousain.e.s qui auront été en grand soutien pendant ces deux années de master.

Je tiens également à remercier ma mère, pour avoir eu le courage d'effectuer la correction des quelques fautes de ce rapport, et donc de l'avoir lu entièrement.

Sommaire

| | |
|---|----|
| Remerciements..... | 1 |
| Introduction..... | 4 |
| Partie 1 :..... | 5 |
| 1. Contextualisation du stage..... | 5 |
| 1.1 – Le projet de recherche franco-québécois ANR ARICO..... | 5 |
| 1.2 – Rappel de la commande et objectifs du stage..... | 5 |
| 1.3 – Deux terrain d’enquêtes : le Pays Bigouden-Sud et la Matanie..... | 6 |
| 1.3.1 <i>Le Pays Bigouden Sud</i> | 6 |
| 1.3.2 <i>La Matanie</i> | 7 |
| 1.4 – Méthodologie d’enquête..... | 7 |
| 2. La gestion du risque littoral..... | 10 |
| 2.1 – Qu’est ce que le risque, le risque naturel et le risque naturel littoral ?..... | 10 |
| 2.2 – Les risques littoraux, un phénomène environnemental et anthropique..... | 11 |
| 2.3 – La gestion du risque naturel littoral en France..... | 13 |
| 2.4 – La gestion du risque naturel littoral au Québec..... | 14 |
| 3. Les dispositifs de participation et de concertation publique, cet outil au service de la démocratie participative..... | 15 |
| 3.1 – Les dispositifs de participation et de concertation publiques en France..... | 15 |
| 3.2 – Les dispositifs de participation et de concertation publiques au Québec..... | 17 |
| 4. Une articulation entre gestion du risque littoral et dispositifs de participation est-elle possible ?..... | 18 |
| Partie 2 :..... | 21 |
| 1. La gestion du risque littoral, un casse tête organisationnel..... | 21 |
| 1.1 – Un découpage administratif sous différentes échelles d’actions publiques..... | 22 |
| 1.2 – Lois et compétences qui régissent la gestion du risque littoral..... | 25 |
| 1.3 – La gouvernance du risque..... | 27 |
| 2. L’invisibilisation d’un problème environnemental et anthropique..... | 30 |
| 2.1 – Une hiérarchisation des valeurs ramenant à une inaction publique..... | 31 |
| 2.2 – Un manque de matérialité qui restreint la mémoire collective..... | 34 |
| 2.3 – La figure de l’expert, indissociable de la légitimité de l’action publique..... | 35 |
| 3. Une question d’inertie..... | 42 |
| 3.1 – La question de l’adaptation..... | 42 |
| 3.2 – Des solutions qui existent mais qui dérangent : la stratégie de relocalisation..... | 45 |
| Partie 3 :..... | 48 |
| 1. Les dispositifs de participation et de concertation publiques..... | 48 |
| 1.1 Définitions : participation, consultation, concertation, quelles sont les différences ?..... | 48 |
| 1.1.1 <i>La participation</i> | 48 |
| 1.1.2 <i>La consultation</i> | 49 |
| 1.1.3 <i>La concertation</i> | 49 |
| 1.2 – La mise en place des dispositifs de participation et de concertation..... | 50 |
| 1.3 – De la problématisation à la lutte définitionnelle, des enjeux de pouvoirs..... | 53 |
| 2. Pourquoi est-il difficile de mettre en place des dispositifs de participation et de concertation publiques dans la gestion du risque littoral ?..... | 55 |
| 2.1 – La sensibilisation, un enjeu important dans la construction de la culture du risque..... | 55 |
| 2.2 – Un sujet complexe remettant la place du public en question..... | 57 |
| CONCLUSION..... | 58 |
| LISTE DES SIGLES..... | 59 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 60 |
| WEBOGRAPHIE..... | 62 |
| ANNEXES :..... | 64 |
| Annexe n°1 :..... | 64 |
| Annexe n°2 :..... | 65 |
| Annexe n°3 :..... | 66 |
| Annexe n°4 :..... | 67 |
| Annexe n°5 :..... | 68 |
| Annexe n°6 :..... | 75 |

Introduction

Le changement climatique est actuellement une cause plus que préoccupante et pour laquelle nous devons agir. Les préoccupations environnementales prennent de plus en plus de place dans l'espace public, mais peinent à s'inscrire dans l'espace politique. Pourtant scientifiques et experts produisent de nombreuses informations afin d'avertir politiques et public de ce que pourraient impliquer ces bouleversements climatiques, qui pour le moment semblent si lointain dans l'esprit de chacun.e.s. Or, nous savons très bien, d'autant plus avec l'ensemble des rapport du GIEC qui ont été publiés ces deux dernières années, qu'il est plus que tant d'agir si l'on veut pouvoir continuer à vivre dans un contexte climatique supportable et vivable pour nous et les générations à venir. Les rapports du GIEC nous montrent bien que la responsabilité repose en grande partie sur les activités anthropiques. L'humain aura alors contribuer à la création de risque pour l'environnement et pour lui-même. Le risque représente un réel danger pour l'humain, qui reste à ce jour dans un déni conscient ou inconscient. Ainsi, la hausse du niveau de la mer n'est plus une problématique environnementale à prendre à la légère, le processus de fonte des calottes glaciaires risque de s'accélérer entraînant à son tour des inondations, des submersions et des dégâts d'infrastructures importants. Cela modifiera et intensifiera les risques en bord de mer. Les tempêtes seront de plus en plus fréquentes et violentes, créant un risque très élevé pour les communes en bordures de mer. Il est donc primordial de prendre en considération ces changements dans la gestion du risque littoral et à envisager réellement que le risque existe bel et bien. Même si pour le moment, les risques littoraux en France ou au Québec sont encore peu ou quasi-invisibles, ils restent probables. Il est important de se rendre compte de l'impact que pourrait avoir une submersion ou encore l'érosion sur l'ensemble des enjeux et infrastructures présent.e.s sur un territoire. Il devient primordial de prendre en considération l'ensemble de ces facteurs pour réfléchir et mettre en place une gestion du risque mettant en avant la problématique du changement climatique dans l'objectif de réduire l'exposition d'une population aux risques. Des solutions et des stratégies d'actions publiques existent, et il faudrait que chaque territoires exposés aux risques littoraux s'en saisissent et les mettent en œuvre dans l'espace public afin d'aider la population à comprendre les enjeux et permettraient à celles et ceux qui sont concerné.e.s de se sentir investi.e.s et pris en considération dans les décisions territoriales liées aux risques littoraux, comme à l'environnement ou encore à l'urbanisation. C'est en cela que les dispositifs de participation et de concertation publiques doivent prendre place dans la sphère politique et décisionnelle. Cela pourrait jouer un rôle dans la compréhension et l'implication du public et des politiques afin d'agir pour se protéger d'une part des risques littoraux, et d'autre part de se rendre compte de nos impacts sur l'environnement. Une sensibilisation restera toujours à entreprendre pour considérer et comprendre les problématiques liées à l'environnement, il est important de continuer à informer la population ainsi que les politiques pour donner la possibilité à chacun.e d'agir et de se mobiliser.

Partie 1 :

1. Contextualisation du stage

1.1 – Le projet de recherche franco-québécois ANR ARICO

Le projet de recherche ANR franco-québécois ARICO « Co-construction de scénarios d'Adaptation des territoires maritimes aux Risques Côtiers dans un contexte de changements climatiques en France et au Québec » a pour objectif d'appréhender et de favoriser les capacités d'adaptation des populations et des territoires maritimes soumis aux risques d'érosion et de submersion dans un contexte de changement climatique, en co-construisant, avec les acteurs de la société, des scénarios socio-écologico-économique d'adaptation des territoires et des communautés côtières¹. Ce projet de recherche se déroule sur trois années (2020-2023) et est financé par le premier appel à projet franco-québécois dans le secteur maritime (ANR-FRQ). Ce projet associe différents chercheur.euse.s de l'Université de Bretagne Occidentale, de l'Université de Lille, de l'Université du Littoral Côte d'Opale et de l'Université du Québec à Rimouski. A cela s'ajoute les partenaires professionnel.le.s de la gestion des risques côtiers et des territoires littoraux présent sur les deux territoires d'enquête (aussi appelé gestionnaires). Le projet ANR-ARICO s'appuie sur des recherches antérieures, en lien avec la question des risques côtiers tels que l'ANR Cocorisco (2011-2014), la Fondation de France Osirisc (2016-2017) et le projet Interreg Imcore (2007-2011).

Ce projet s'inscrit dans l'axe « *Développement des scénarios socio-écologico-économique d'adaptation à différents horizons temporels dans le but d'une gestion durable du continuum océan-zones côtières-fleuves* » de l'appel à projet². Le projet ANR ARICO se compose de quatre axes de recherches. Le premier vise à comprendre la vulnérabilité globale de ces territoires côtiers, par la connaissance à la fois des dynamiques naturelles et sociétales, le second est d'analyser les politiques publiques, la dynamique des acteurs et l'usage des outils de la gestion du risque sur les deux territoires (France et Québec), le troisième est de chercher à caractériser et à analyser les capacités d'adaptation et la résilience des communautés côtières sur les terrains-ateliers³. Ces trois axes permettront d'alimenter le quatrième et dernier axe de recherche qui correspond à la co-construction avec les acteurs de terrain de scénario d'adaptation des territoires et des communautés côtières⁴(Cf. Annexe n°1).

1.2 – Rappel de la commande et objectifs du stage

Mon stage intitulé « Essor des dispositifs de concertation et de participation » s'articule donc dans le second axe de recherche, plus précisément dans le lot de tâches 2.3 et a pour objectif de départ de réaliser une analyse des dispositifs de participations et de concertation entre les acteurs dans le cadre de la gestion des risques côtiers. Ce travail revient à réaliser un diagnostic des dispositifs de concertations et de participations publiques, ainsi que de réunir de la documentation sur les réseaux d'acteurs dans la gestion des risques côtiers et de l'adaptation aux effets des changements climatiques, en France et au Québec. L'objectif étant de mettre en évidence les forces et les faiblesses des dispositifs développés dans les deux

1 Dossier scientifique projet ANR ARICO, appel à projet franco-québécois dans le secteur maritime. 2019

2 IBID

3 IBID

4 IBID

terrains de recherche et de dégager des pistes de développement, de coopérations stratégiques et enfin de poser des jalons institutionnels pour co-construire ultérieurement des scénarios d'ARICO en respectant les contraintes nationales de chacun⁵.

Le point de départ était donc de comprendre comment s'articulent ces dispositifs selon leurs réglementations, leurs définitions et leurs mises en place. Cela permettant également de comprendre la manière dont un dispositif de concertation et/ou de participation se construit dans le but d'identifier le rôle des acteurs ainsi que les démarches dans lesquelles ces dispositifs s'inscrivent. La finalité de ce travail d'analyse des dispositifs de concertation et de participation était de créer un guide ou un archétype permettant aux professionnels de se saisir de l'ensemble des enjeux que comportent les dispositifs de participations publiques à l'aide de cet outil. L'objectif à présent n'est plus seulement de faire un état des lieux de ces dispositifs mais d'expliquer pourquoi ils pourraient être utiles dans la gestion des risques côtiers pour ensuite comprendre leur difficile mise en place dans un contexte où les politiques de la gestion du risque naturel littoral sont déjà complexes. Ce travail permettra alors de clarifier des définitions de termes comme la participation, la consultation ou encore la concertation, afin de pouvoir les distinguer les unes des autres et d'en comprendre leur entière définition. Mais également de comprendre comment la gestion du risque s'articule dans un contexte environnemental en constante évolution et de plus en plus préoccupant. Ainsi l'axe de recherche étudié concerne non seulement ces dispositifs de participation et de concertation publiques, mais aussi les différents enjeux que comportent la gestion du risque littoral, qu'ils soient politiques, économiques ou environnementaux.

1.3 – Deux terrains d'enquêtes : le Pays Bigouden-Sud et la Matanie

Dans le cadre du projet de recherche ANR ARICO, deux cas d'études sont mobilisés : le Pays Bigouden Sud (12 communes), situé au sud-ouest de la péninsule Bretonne en France et La Matanie (11 communes), située du côté nord de la péninsule du fleuve Saint Laurent au Québec. Ces terrains d'étude font l'objet de similarités notamment en terme de géographie et sur les risques littoraux présents sur ces territoires, tous deux soumis aux risques d'érosions et de submersions marines. Bien que le climat, la démographie et les activités humaines y soient quelques peu différentes. Sur ces deux territoires, de nombreux enjeux sont présents, autant du point de vue économique (activité de pêche, industrialisation, agroalimentaire, chantier naval, agriculture, tourisme, résidence secondaire, activité nautique etc.) que matériels et humain. Effectivement, de nombreuses habitations ont été construites à moins de 500 mètres de la côte, ce qui représente un risque majeur pour ces habitants qui ont fait le choix de vivre en bord de mer. Sur le territoire français comme québécois des bouleversements climatiques ont eu pour finalité de pousser à la réflexion des risques notamment suite à de fortes tempêtes faisant de nombreux dégâts matériels (2010;2016 Québec), et pour certaines, des pertes humaines (Xynthia, France, 2010).

1.3.1 *Le Pays Bigouden Sud*

Le Pays-Bigouden-Sud est une Communauté de Communes (CCPBS) qui réunit douze communes, dont onze côtières. Cette Communauté de Communes est exposée à des risques côtiers, tel que l'érosion ou les submersions marines sur quatre-vingt dix kilomètres de linéaire côtier, se situant en zone basse, autrement dit au même niveau que la mer, certains territoires sont fortement urbanisés en zone

⁵ Offre de stage de Master 2, dispositif de concertation et réseaux d'acteurs dans la gestion des risques côtiers et de l'adaptation aux effets des changements climatiques. TVES, 2020.

dite à risque et sont donc sujets aux effets de l'érosion, voir même susceptibles d'être submergés. Les zones inondables prescrites dans les Plan Locaux d'Urbanisation (PLU) ou Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) touchent 4 621 habitants sur le territoire de la CCPBS. De plus, en France, la densité du littoral métropolitain est importante, effectivement il y a 287hab/km² (INSEE) en 2014 sur le littoral français. Le risque littoral est effectif sur chacun de ces territoires et présente tant une problématique sociale et urbaine qu'environnementale. Des organismes publics comme le Conservatoire du Littoral se sont saisis de certains espaces naturels pour se protéger des submersions marines. Les activités agricoles intensives ou minière d'avant guerre ont contribué à la destruction du littoral et donc à l'avancement de l'érosion dans certaines zones. Les activités humaines, dites anthropiques ont joué un rôle prépondérant dans l'état d'avancement de l'érosion côtière en Bretagne comme partout sur le littoral français. De plus, les tempêtes étant de plus en plus intenses, les problématiques liées à la gestion du trait de côte sont préoccupantes.

1.3.2 La Matanie

La Matanie est une Municipalité Régionale de Comté (MRC), c'est-à-dire qu'elle regroupe toutes les municipalités d'un même territoire d'appartenance en formant une entité administrative. La Matanie regroupe alors onze municipalités et territoires non-organisés, dont six côtier.e.s. La Municipalité régionale du Comté (MRC) Matanie est exposée aux risques littoraux submersions, érosion sur cent un kilomètre de côte principalement basse. Il est important de préciser que la population est bien moins importante sur certain territoires québécois, selon l'institut de statistique du Québec, la densité de la population était de 6hab/km² en 2016 que l'ensemble du territoire québécois. Le pays étant très grand, cette faible densité s'explique par le fait que la population se concentre majoritairement dans les grandes villes québécoises. Même si le risque n'est pas présent partout, la problématique reste d'actualité et il est important de le prévenir. De nombreux ouvrages ont déjà été construits dû aux risques exposés mais également dû aux nouvelles problématiques environnementales liées au changement climatique auxquelles les territoires au bord du Saint-Laurent doivent faire face (coulée de bout, projection de débris de glace, érosion). Tout comme en France, de nombreux enjeux ont été construit sur la bordure du littoral qui sont de plus en plus exposés aux risques liés au trait de côte. Ainsi les tempêtes se faisant de plus en plus fortes, les températures de plus en plus élevées, de nouvelles problématiques émergent sur ce territoire Gaspésien. La tempête de 2010 a détruit et révélée une forte érosion des falaises, seulement 39 % des enrochements sont encore en état sur l'ensemble du linéaire côtier. De nombreux enjeux sont alors exposés aux risques littoraux de diverses manières, les tempêtes qui se font et seront de plus en plus dévastatrices posent la problématique de la gestion du risque mais également des changements climatiques qui obligent à pousser la réflexion sur les problématiques environnementales, sociales, urbaines et politiques qu'elles engendrent.

1.4 – Méthodologie d'enquête

Ce stage a débuté fin mars 2021 où j'ai pu assister par la même occasion au second séminaire du projet (en visioconférence), récapitulant les objectifs de la recherche, approfondissant les différents axes travaillés et présentant les deux terrains d'enquêtes mobilisés. L'entièreté de mon stage s'est effectué en télé-travail dû au contexte sanitaire. Cela aura eu des conséquences sur l'élaboration de mon mémoire, d'un point de vue pratique et personnel.

Le point de départ de ce travail de recherche aura été dans un premier temps de mobiliser des informations sur les deux terrains d'enquêtes retenus afin d'en connaître les problématiques liées aux risques côtiers. Dans un second temps, il s'agissait de réaliser un travail de contextualisation tant sur la gestion des risques naturels littoraux que sur les dispositifs de participation et de concertation publiques. Dans un troisième temps, l'objectif aura été d'articuler gestion du risque littoral et dispositifs de participation et de concertation publiques. J'ai commencé ce stage avec seulement des connaissances brèves sur les dispositifs de participation et de concertation publiques, de même pour la gestion du risque naturel. Ayant eu, dans le cadre de mon master, une introduction sur ces dispositifs publiques dit démocratiques, j'ai dû compléter alors mes connaissances sur le sujet pour comprendre leurs définitions, leurs enjeux et leurs constructions. Pour cela, j'ai cherché à comprendre, en premier lieu, ce qu'il se passait au niveau législatif dans les dispositifs de participations et dans la gestion du risque naturel littoral. J'ai alors mobilisé plusieurs exemples existants en France et au Québec pour me faire une idée de l'organisation, des objectifs souhaités et des problématiques traitées. Ainsi cela m'a permis de comprendre l'évolution des dispositifs en lien avec les lois sur la gestion des risques côtiers. En somme, l'articulation entre ces deux univers, nous permet de comprendre leurs évolutions, et pourquoi aujourd'hui il y a une certaine mise en avant des dispositifs de participations dans la gestion du risque littoral. En parallèle de la contextualisation, des recherches bibliographiques ont été effectuées afin de pouvoir comprendre d'abord les définitions et la construction des dispositifs mais aussi d'entrevoir comment ils peuvent être utilisés dans la gestion du risque, puis du risque naturel et enfin littoral. Cet apport théorique m'aura permis de constituer mes premières pistes et hypothèses de recherche. De plus, cela m'a donné la possibilité de percevoir les multiples enjeux que comprend la gestion du risque et ce que pourrait apporter les dispositifs de participation et de concertation à cette gestion du risque littoral. En bref, cela m'aura permis de découvrir la complexité de ces deux sujets d'études et qu'il peut être difficile de les articuler ensemble.

Par la suite, je suis entrée en contact par mail (Cf. Annexe n°2) une première fois avec les différents gestionnaires de la gestion du risque littoral participants au projet (Cf. Annexe 3). Les gestionnaires sont des personnes travaillant généralement dans des institutions publiques sur la gestion du risque littoral, au niveau local, départemental ou régional. Afin d'établir une première prise de contact autant avec les gestionnaires français que québécois, j'ai envoyé à chacun d'eux.elles un document composé de cinq questions (Cf. Annexe n°2) pour faire un état des lieux de leurs connaissances en terme de gestion des risques et surtout des dispositifs de participation et de concertation publiques. J'ai dû relancer plusieurs fois afin d'obtenir des réponses, et mon maître de stage a dû apporter son appui. Sur la vingtaine de mails envoyés, seulement six gestionnaires français et deux gestionnaires québécois ont répondu au questionnaire et ont accepté de réaliser par la suite un entretien via la plateforme ZOOM. Les entretiens ont été réalisés via la plateforme ZOOM en raison du contexte sanitaire, n'étant pas sur place et les entretiens très espacés dans le temps, le choix d'utiliser cette plateforme de visioconférence semblait plus raisonnable. Cette prise de contact fut difficile puisque le temps que je récolte l'ensemble des questionnaires, les vacances d'été débutées, il aura alors été compliqué de prendre rendez-vous pendant un certain temps. J'ai adopté une méthodologie dite qualitative, d'abord parce que cela était suggéré dans les tâches à réaliser dans le cadre de mon stage, et parce qu'il me semblait plus pertinent de m'entretenir avec les acteurs afin de percevoir les rapports de pouvoir et de force existants, d'un point de vu décisionnaire ou disciplinaire. Le choix de l'entretien semi-directif me paraissait également préférable puisque je voulais traiter différents sujets, tel que la gestion du risque, l'impact du changement climatique

sur le littoral ainsi que leurs avis et expériences sur les différents types de dispositifs de participation existants. Ce choix me permettait de créer un contact et un échange avec les enquêté.e.s pour que ceux.celles-ci se livrent sur leurs visions d'une situation, d'un événement ou encore d'un problème. Les entretiens ont démarré à partir du mois de septembre 2021. J'ai voulu également entrer en contact avec des associations et un.e maire afin d'avoir des points de vue différents concernant les dispositifs de participation publiques et la gestion des risques littoraux. J'ai terminé l'ensemble de mes entretiens début novembre. Des lors, j'ai pris du retard, les questionnaires ayant peu de disponibilité, la réalisation des entretiens fut longue. Actuellement, je dispose de dix entretiens afin de se rendre compte d'une réalité de terrain. L'entretien semi-directif sous entend que les questions posées laissent une certaine liberté à l'interlocuteur.ice tout en cadrant le sujet apporté. Pour cela j'ai créé, en amont, une grille d'entretien (Cf. Annexe n° 4) afin de posséder une base de questions similaires à l'ensemble des entretiens. Cette grille rassemble plusieurs questions, pas forcément suivies de façon linéaire, regroupées sous cinq grands thèmes. Les thèmes ont été répartis en fonction de notre sujet d'étude. Dans un premier temps, il était question d'obtenir des informations générales concernant l'enquêté afin de connaître ses missions, les rôles de l'institution à laquelle il appartient et qu'elle est son ressenti. Dans un second temps, il s'agissait de faire un état des lieux des connaissances et des actions menées sur le territoire, et également de connaître leur positionnement sur la question des risques littoraux et la manière dont ils sont gérés. A ceci s'ajoutait la question du changement climatique, afin de mesurer l'impact de la prise de conscience dans ce domaine dans les institutions publiques. Dans un troisième temps, l'objectif était de savoir si les dispositifs de participation étaient utilisés dans la gestion du risque, pourquoi, comment cela s'organisait et quels étaient les ressentis des personnes qui avaient participé à ces échanges. Et pour finir, le dernier point abordé portait sur la question des savoirs, afin de connaître leurs sources, la manière dont ils sont mobilisés et pourquoi.

En vue du manque de participants du côté québécois, nous avons décidé avec mon maître de stage que ce mémoire s'articulerait surtout autour du contexte en France. Mais des encadrés apparaîtront dans certaines parties pour parler de la situation au Québec. Nous avons fait ce choix dû au manque d'informations et d'entretiens réalisées. Je préfère alors, à défaut de faire des erreurs, me concentrer sur la situation en France.

Suite à la passation d'entretien, l'étape suivante était leurs retranscriptions intégrales, sur la base de fichiers audios enregistrés via la plateforme ZOOM. Des noms de code ont été attribués à chacun des entretiens réalisés. De fait, ce code se compose d'un numéro, de l'initiale du poste occupé (CM = chargé de mission, R : responsable, A : association, M : maire, E : élu.e) - de l'initiale de l'échelle territoriale (C : Communale, M : Municipale, I : Intercommunale ; D : départemental) et de l'initiale du pays d'appartenance (F : France, Qc : Québec). Ces entretiens nous auront permis de recueillir des données qualitatives qui ont fait l'objet d'un traitement et d'une analyse. Nous avons effectué une analyse thématique, relevant les principaux thèmes, redécoupés en sous thèmes afin de rassembler chaque élément important et répondant à nos interrogations des entretiens effectués. Cela a pour objectif de trouver les points communs dans les propos, et d'obtenir les résultats à nos questions de recherche.

Ce stage a pris fin au mois de septembre. N'ayant pas l'ensemble des entretiens à ce moment, déjà programmé, j'ai pris la décision de prendre plus de temps pour la rédaction de ce mémoire. De plus, même si ce stage m'aura apporté le travail en total autonomie, il a été pesant de travailler depuis chez soi

pendant plus de six mois. Il aura été difficile de se motiver tous les jours pour travailler sur ce sujet complexe sans pouvoir accéder au terrain puisque de nombreux dispositifs étaient suspendus également pendant ce temps. C'est en partie pour cela que la réalisation et la rédaction de ce mémoire aura pris un certain temps.

2. La gestion du risque littoral

2.1 – Qu'est ce que le risque, le risque naturel et le risque naturel littoral ?

Le risque au sens large, si l'on reprend la définition du dictionnaire Larousse, décrit une « possibilité, une probabilité d'un fait, d'un événement considéré comme un mal ou un dommage »⁶ ou encore « un danger, un inconvénient plus ou moins probable auquel on est exposé »⁷. Nous pouvons alors comprendre que le risque est un potentiel danger auquel on s'expose et qui aura des conséquences négatives ou des dommages à la suite de celui-ci. Le risque se décline sous divers niveaux, selon certains critères et notamment leurs impacts. Comme dit précédemment, le risque peut être probabilisable, c'est-à-dire que l'on peut estimer ou mesurer l'impact qu'un risque pourrait avoir sur les vies humaines ou encore sur l'environnement. Mais le risque apporte également la notion d'incertitude, montrant qu'une certaine difficulté à estimer les éventuelles conséquences et dommages que cela pourrait produire. D.Le Breton (2017) donne la définition suivante « le risque est la conséquence aléatoire d'une situation mais sans l'angle d'une menace, d'un dommage possible »⁸. Cela affirme qu'un risque relève d'une probabilité, puisque qu'on peut envisager les risques et dommages que celui-ci provoque. De fait, dans nos sociétés, le risque est présent, et est un construit social. Il est alors sujet à diverses définitions, interprétations et appropriations, rendant sa gestion plus complexe. Le risque est une représentation sociale, il s'inscrit en ce sens sous des formes changeantes d'une société et d'une période de l'histoire à une autre selon les catégories sociales [...] Il traduit une série de craintes plus ou moins partagées à l'intérieur d'une collectivité sociale. »⁹ (D.Le Breton, 2017). Le risque est alors perçu d'une manière différente pour chacun.e.s.

Il existe plusieurs types de risques, notamment le risque industriel, sanitaire, naturels et bien d'autres encore. Ces risques constituent l'un des dangers de notre société. Nous nous intéresserons aux risques naturels dans notre cas et plus particulièrement au risque naturel littoral. En reprenant la définition sur le site du gouvernement français « la notion de risque naturel recouvre l'ensemble des menaces que certains phénomènes et aléas naturels font peser sur des populations, des ouvrages et des équipements. ». Nous avons créé des situations de vulnérabilité en vivant proche d'éléments qui suscitent le risque, en bordure de cour d'eau, de rivière, de fleuve ou de mer, et bien d'autres éléments naturels exposant les populations et l'environnement aux risques. Le risque naturel est un risque que nous avons provoqué en s'installant proche de zones qui peuvent présenter un risque pour nous. Il est important de préciser alors que le risque est un fait social qui prend part à la société. Le risque n'existerait pas sans présence humaine. Le risque naturel se distingue des phénomènes naturels, car encore une fois le risque n'existe que si une population et/ou des enjeux sont exposés à celui-ci. Un risque est présent à partir du moment où il nécessite une

6 Site Dictionnaire Larousse, définition risque.

7 IBID

8 Le Breton David, « Introduction », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 3-10.

9 Le Breton David, « Chapitre II. La construction sociale du risque », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 32-55.

intervention humaine. Le risque naturel est l'ensemble d'un phénomène naturel dit aléatoire et la présence de biens et de personnes vulnérables à celui-ci. Ainsi, le risque naturel littoral n'existe que parce que des populations ont décidé de s'installer en bordure du littoral, sans avoir pensé en amont aux conséquences que cela pourraient avoir sur le long terme, d'autant plus aujourd'hui où la question du changement climatique prend de plus en plus de place dans le champ public et politique.

Les risques littoraux sont l'ensemble des phénomènes naturels, comme l'érosion côtière ou la submersion marine, qui pourraient avoir un impact sur les biens (infrastructures, habitations, axes de transport, etc.) et les personnes présentes sur un territoire et exposées à cet aléa. Ce type de risque peut être dû à des conditions météorologiques plus au moins violentes (tempêtes). De nombreux facteurs peuvent jouer un rôle dans l'intensification des aléas climatiques, comme le phénomène d'anthropisation, que nous expliquerons par la suite.

Les côtes sont naturellement dynamiques et se caractérisent par une mobilité intrinsèque à différentes échelles d'espace et de temps¹⁰. Cette mobilité se traduit par des processus météo-marins, mais peut être également exacerbée par les actions humaines¹¹. A cela s'ajoute la problématique du changement climatique, comme la montée du niveau marin qui accélère les processus de pénurie sédimentaire et le recul du trait de côte. Le littoral est exposé à trois aléas, l'érosion, la submersion marine et la migration dunaire. Dans le cadre de notre recherche nous nous intéresserons seulement à l'érosion côtière et à la submersion marine. Ces aléas peuvent se cumuler en fonction de la géographie/morphologie d'un territoire, et d'autant plus sur les côtes basses. La plupart des littoraux sont soumis aux phénomènes d'érosion, dû à la mobilité côtière (GIEC,2007). Et les principaux facteurs qui favorisent l'érosion côtière sont dû à l'élévation du niveau marin, à la diminution du stock sédimentaire, à des événements tempétueux ainsi qu'à l'urbanisation¹². La submersion marine qui affecte les zones côtières se manifeste sous trois formes. Cela peut être par débordement, lorsque le niveau de la mer dépasse celui de la côte ou de l'ouvrage de protection, par franchissement de paquet de mer, lorsque les paquets de mer dépassent les ouvrages ou terrain sur la côte, ou par défaillance d'un ouvrage de protection, lorsqu'un ouvrage de protection cède et ne résiste pas à la houle, ou encore par manque d'entretien de l'ouvrage¹³.

2.2 – Les risques littoraux, un phénomène environnemental et anthropique

Comme dit précédemment, les risques littoraux existent dès que des populations humaines s'installent proche de zone où des phénomènes naturels dangereux pour celui-ci sont présents sur le territoire et 50 % de la population mondiale vit à moins de cent kilomètres des côtes¹⁴. Dès lors, la vie de l'être humain est mise en danger, et de fait, les politiques publiques se sont emparées de ce sujet depuis la fin du 19ème siècle en France. De nombreuses recherches sur les risques naturels littoraux ont ou sont réalisées, et beaucoup de réglementations ont émergé suite aux catastrophes naturelles connues à ce jour (Xynthia, France 2010). Ainsi des plans de prévention des risques naturels (PPRN) existent, sur les deux territoires, que ce soit sur les risques d'inondation, de submersion ou d'érosion, ce qu'on appelle en

10 Site Risques Côtiers, La vulnérabilité des territoires côtiers s'accroît en raison de la combinaison de dynamiques naturelles et sociales complexes.

11 IBID

12 Lola Guyon, Analyse comparée de la gestion des risques côtiers en France et au Québec, Mémoire Master 2, Laboratoire LETG-IUEM, Université de Bretagne Occidentale, 2021.

13 IBID

14 Nicolas Rocle. L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative.

France un Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), s'inscrivant dans les risques naturels. On parle de risques côtiers ou naturels littoraux, car comme précisé précédemment, certain.e.s ont fait le choix de s'installer en bord de mer, mais cela comprend des risques majeurs pour ceux.celles-ci. Le 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 « territoire à risques » (Meur-Férec et Morel, 2004)¹⁵. Pour illustrer, au Pays Bigouden Sud, 4 621 habitations sont en zones inondables¹⁶. Et plus particulièrement sur l'île Tudy, qui est constamment menacée de submersion marine. En plus d'être placée dans une zone à risques, la commune est sur-construite, ce qui rend le risque d'autant plus important. La modification des espaces naturels pour se protéger des submersions marines, ne fait qu'accroître l'érosion, majoritairement dû aux activités anthropiques. Ainsi l'érosion sur le territoire (Pays Bigouden Sud) est multipliée par quatre¹⁷. La tempête Xynthia illustre aussi que le risque est une conjonction temporelle de phénomènes naturels et anthropiques¹⁸. Encore une fois, la sur-urbanisation des côtes à partir des années 1950 a joué un rôle dans la production massive du risque (Rocle, 2017)¹⁹.

Le risque naturel, et plus particulièrement le risque littoral, s'intensifie d'autant plus aujourd'hui puisque s'ajoute à cela la problématique du changement climatique, connu comme le plus grand défis auquel les sociétés humaines contemporaines se retrouvent confrontées²⁰ (Rocle, 2017). Une problématique écologique et environnementale est alors soulevée. Le changement climatique interpelle les modes d'organisations et de fonctionnements des sociétés²¹, puisque nous savons qu'il ne résulte pas seulement d'une modification environnementale et climatique mais est également d'origine anthropique. Nous savons depuis plusieurs décennies que les activités humaines ont un impact sur notre environnement, la forte urbanisation, les nombreuses pollutions, des sols et des eaux, contribuent à l'accélération du processus du réchauffement climatique, de l'élévation du niveau marin, de la fonte des calottes polaire, de l'intensification des événements tempétueux et bien plus encore. Les espaces littoraux sont aussi sujets à ces changements climatiques, ces espaces, comme l'explique N.Rocle dans sa thèse *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative*, font l'objet d'une multitude d'usages, de régimes juridiques, de zonages et d'instruments de protection et le changement climatique qui pourrait exacerber les enjeux, tant sur la protection des milieux naturels, des activités économiques, des biens et des personnes. « *Les interfaces mobiles et dynamiques sont soumises aux influences météorologiques 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*

15 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.

16 Séminaire de méthodologie du 02/03/2021 – Projet ARICO – Présentation des terrains de recherche de Guillaume Marie et Alain Hénaff.

17 IBID

18 IBID

19 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

20 IBID

21 IBID

sédimentaires, le niveau des eaux douces et salées... »²². Le risque littoral rassemble une multitude de facteurs, le rendant certes probabilisable, comme expliqué plus tôt, qu'incertain, étant donné qu'il s'agit d'un risque qui s'appuie sur des événements qui se sont déjà produits, mais espacés dans le temps. De plus, le risque littoral est difficilement maîtrisable, même s'il existe des solutions pour éviter les dommages que ces risques peuvent occasionner. Si bien que de nombreuses réglementations ont émergé au fil du temps, afin de restreindre, de prévenir et d'accompagner les populations dans la gestion des territoires exposés à un potentiel risque de submersion ou encore d'érosion. La tempête Xynthia, faisant de nombreux dégâts, tant sur le plan matériel qu'humain, a participé à l'élaboration de nouvelles lois plus fermes sur la gestion du littoral, car les risques présents sur les côtes sont encore parfois trop pris à la légère par les décideurs. Gouverner le risque n'est pas une tâche facile, en vue de sa nature incertaine, l'objectif est de prévenir et anticiper celui-ci dans des logiques d'actions publiques et s'inscrit alors dans une société donnée et une temporalité qui lui appartient (Le Breton, 2017).

2.3 – La gestion du risque naturel littoral en France

Ainsi la prévention et la gestion du risque et le risque en lui-même sont devenus des sujets fortement pris en compte et gérés par les services de l'État. Bien que le risque ait mis un certain temps à être défini tel que nous le connaissons aujourd'hui, du fait que les représentations sociales liées au littoral se soient modifiées à travers le temps. Actuellement, les interprétations et représentations sociales concernant le littoral sont encore multiples, et tout dépend de la finalité qu'on lui assigne (Becet, 1987)²³. La gestion du risque littoral consiste alors à établir des règles pour agir et se protéger des risques que comportent le littoral. Et cela s'effectue à l'aide d'outil de gestion, comme des plans de gestion et de prévention, les plans d'urbanisation ou par la construction d'ouvrage de protection ou par l'entretien des zones naturelles. Ces outils sont fortement réglementés par les instances publiques. C'est après la Seconde Guerre mondiale que le risque littoral est réellement pris en considération. L'essor de stations balnéaires et du tourisme au plus proche des côtes à partir des années 1950 en France, met en avant une nouvelle approche du risque, en relation avec l'aménagement urbain dans les zones côtières qui seraient sujets aux risques de tempêtes et de submersions marines. La question de l'érosion côtière viendra plus tard dans le champ du risque. Jusque dans les années 1970, la gestion territoriale, urbaine et du risque, est très liée, et essentiellement prise en charge par le et les politiques (État, élu.e.s). A cette époque l'État, qui était très présent, jouait un rôle au premier plan en matière de planification et d'aménagement du territoire et du littoral²⁴. Mettant de côté les avis citoyens ainsi que les revendications des associations environnementales, laissant place à une économie touristique florissante en dépit des risques littoraux et environnementaux que cela pouvaient impliquer. C'est à partir des années 1970 que l'environnement prend place dans les politiques publiques. En effet, c'est en 1971 qu'est créé le ministère de l'environnement, et en 1975 le conservatoire du littoral qui est chargé de limiter la construction sur les espaces littoraux. Les activités humaines développées sur le littoral (agriculture, tourisme, loisir, résidence secondaire) ayant fortement contribué à la transformation de celui-ci vont voir émerger de nouvelles lois pour réguler la forte urbanisation et tenter de maîtriser le risque. La « Loi littoral » de 1986 complète les anciennes réglementations sur les risques côtiers et littoraux. Dans les années 1990, une

²² 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.

²³ IBID

²⁴ IBID

cartographie complète des littoraux français est établie et en 1995 le PPRN (Plan de Prévention des Risques Naturels) voit le jour et devient l'un des outils centraux en matière d'informations préventives et de régulations de l'occupation et de l'usage des territoires soumis à des risques²⁵. Ainsi, la gestion des risques littoraux a été institutionnalisée par l'État et fait aujourd'hui l'objet de multiples réglementations parfois complexes, laissant les gestionnaires et décisionnaires du risque littoral quelque peu perplexes²⁶ face à autant de réglementations. Car effectivement, les réglementations des risques naturels ne sont que complémentarités d'anciennes réglementations. De plus, la gestion du risque naturel en France se découpe à travers plusieurs échelles d'actions publiques, notamment dans l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), qui est un outil de gestion des risques naturels qui cartographie les risques de submersion marine et qui réglemente l'urbanisation dans les zones exposées²⁷. L'État, autrement dit le ministère de l'environnement, crée la loi donnant l'obligation aux territoires exposés aux risques littoraux, d'élaborer et de mettre en application un PPRN (Plan de Prévention du Risque Naturel) ou PPRL. L'État, qui gouverne le risque, fait appel à d'autres partenaires pour construire le risque et délègue cette compétence à la région (DREAL), qui ensuite délègue la tâche aux départements, puis aux collectivités territoriales ou aux communes ou aux intercommunalités qui doivent construire ce plan de gestion en fonction des problématiques rencontrées sur leurs territoires, et seulement si un risque important de submersion ou d'érosion existe. Ainsi, plusieurs acteurs et échelles d'actions sont sollicités pour construire le risque et ainsi différents enjeux, intérêts et définitions vont prendre place dans la construction du risque et notamment dans celle d'un PPRL, qui pourrait solliciter enquête publique et concertation avec les acteurs concernés du territoire.

2.4 – La gestion du risque naturel littoral au Québec

Il serait important de préciser que le système québécois ne s'organise pas de la même manière que la France. La France est une république constitutionnelle alors que le Québec est l'une de dix provinces canadiennes, qui est une monarchie constitutionnelle membre du Commonwealth. Au Québec, les citoyens sont soumis à la législation québécoise et canadienne. En effet, le Québec est une province fédérale qui possède ces propres ministères, la Canada ne prend alors que les mesures et décisions concernant l'immigration, l'environnement, la sécurité publique etc. Les MRC sont reconnues comme des gouvernements de proximités, plus ou moins autonomes. Le ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques est né en 1979. C'est dans la loi relative à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables (RLRQ c Q-2, a 2.1²⁸) que l'on retrouve les mesures d'actions publiques reliées à la gestion et la prévention des risques littoraux Québécois. Tout comme les réglementations en France, la loi de 1987 citée ci-dessus, fait l'objet de multiples modifications et réajustements depuis sa création dans le but de s'adapter aux nouveaux types de risques qu'engendrent notamment le changement climatique. La gestion et la prévention des risques naturels littoraux est également décentralisée, elle est à la charge des municipalités (MRC) et laisse une marge de manœuvre au territoire pour adapter et remanier la loi à la réalité de terrain (forte urbanisation, bétonisation). De plus, on peut noter qu'au Québec, le principe de responsabilité individuelle vis-à-vis des risques est différent, l'article 6 de la loi sur la Sécurité Civile suggère que « *Toute personne qui s'installe en un lieu où*

25 IBID

26 IBID

27 Plan de Prévention des Risques Littoraux des communes de Oye-Plage, Grand-Fort-Philippe et Gravelines. Préfecture du Nord, préfète du Pas-de-Calais. PDF.

28 Politiques de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, CanLII, mis à jour le 31/10/2020.

l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre majeur ou mineur, sans respecter ces contraintes, est présumée en acceptant le risque ». Ainsi, la gestion du risque par les MRC peut se modifier en fonction du risque présent, de ce qui est fait et construit par la population.

3. Les dispositifs de participation et de concertation publique, cet outil au service de la démocratie participative

C'est à partir des années 1990, qu'on porte une attention particulière au niveau international autour de la montée du niveau moyen de la mer et de l'érosion côtière qui « deviennent des éléments du changement climatique préoccupant » (N.Rocle, 2017) et ces bouleversements seront mis en discussion lors du Sommet de Rio en 1992. Et comme précisé précédemment, l'origine de ce changement climatique est fortement corrélée aux activités humaines. Les espaces littoraux représentent des espaces très vulnérables d'un point de vue climatique et anthropique. Les États du monde et comme ici la France et le Québec doivent alors se saisir de ces enjeux climatiques pour réussir à trouver les solutions nécessaires pour ralentir ou diminuer les effets du changement climatique afin de protéger les vies humaines ainsi que son environnement. Pour cela, l'État fait appel à plusieurs acteurs pour construire un objet politique, comme des plans de prévention des risques, via des scientifiques, des experts, des professionnels etc. sur les questions des risques que peuvent entraîner les changements climatiques notamment en lien avec les risques littoraux. Cela permet de construire des savoirs et connaissances expertes et scientifiques qui seront mis en avant pendant la construction des réglementations. Pour réaliser ce travail, les dispositifs de participation et de concertation publiques peuvent être des outils d'échange de connaissances afin de co-construire²⁹ des projets sur une problématique donnée et de permettre à chacun de faire valoir ses connaissances, ses savoir-faire dans le but de trouver les solutions les plus adéquates au problème donné et permettre de compléter les savoirs dits experts par des savoirs dits profanes (associations, citoyens).

Les dispositifs de participation et de concertation publiques sont très divers et il existe diverses méthodes d'organisation, de formation et de mise en place de ceux-ci. En 1992, c'est tenu le Sommet de Rio qui suggère l'utilisation de la participation sous l'angle de l'environnement, le principe n°10 de la Déclaration de Rio stipule que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient ». Et ceux grâce à la mise en place de l'Agenda 21, qui dans la politique du développement durable, doit effectuer des consultations auprès des populations au niveau local sur tout ce qui touche à l'environnement. Le risque littoral s'inscrit dans cette thématique, puisqu'il consiste aussi à protéger les espaces naturels des côtes littorales.

3.1 – Les dispositifs de participation et de concertation publiques en France

Les changements climatiques accentuent davantage le risque côtier, même si des aménagements sont entrepris par les communes, le risque est permanent. De plus, on ne peut contrôler le risque naturel, ce qui amène à penser le risque différemment. Notamment sous l'angle de la concertation ou de la participation citoyenne. En France, un dispositif de concertation et de participation peut s'inscrire dans la loi (bilan). Lorsqu'une problématique est lancée, plusieurs acteurs peuvent se réunir afin de trouver

29 Beuret Jean-Eudes, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, 2012/1 (n° 17), p. 81-86

les solutions les plus adéquates pour palier ou appréhender le problème donné. Parfois construit par les élu.e.s, citoyen.ne.s et autres acteur.rice.s du territoire, ils peuvent faire l'objet d'une intercommunalité (plusieurs communauté de communes se regroupent afin de partager ses expériences et comparer leurs méthodes de travail et les solutions abordés) et réunir plusieurs point de vue face à la problématique traitée. Ainsi, les dispositifs de concertation et de participation sont notamment sollicités dans les risque littoraux, les tempêtes se faisant de plus en plus dévastatrices, et les problèmes en lien avec les changement climatique étant de plus en plus préoccupant et souvent d'origine anthropique, de nombreux.euses acteur.rice.s (élu.e.s, citoyen.ne.s, pêcheur.euse.s etc.) se réunissent pour discuter, et tenter de trouver des solutions aux risques d'érosion et de submersion marine, mais également dans le but d'informer toutes les parties prenantes, car la concertation est aussi un échange de savoirs experts et profanes, et d'informations publiques et privées.

En France, les dispositifs de concertation et de participation publiques sont des outils permettant l'interaction entre divers acteur.rice.s sur un problème en particulier, donnant la possibilité à chacun.e.s de s'exprimer. Notamment dans le domaine de l'environnement, secteur privilégié de la participation citoyenne. Il existe différentes formes de participation du public, comme les enquêtes publiques, les débats publics, les conférences citoyennes ou encore la concertation. Ces outils de participation publiques, consultation et concertation, se distinguent d'une part dans leurs définitions (Cf. Partie 3) et d'autre part sur l'influence que ces dispositifs peuvent avoir sur la décision finale.

Ainsi, les dispositifs de participations publiques s'inscrivent dans la Charte de l'environnement, permettant au public de participer aux décisions publiques. Cette charte de l'environnement née en 2004 reprend les principes exposés lors du Sommet de Rio (échelle mondiale) et de la convention d'Aarhus (échelle européenne). Effectivement, l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose « toute personne au droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ». Ces dispositifs sont alors mis en avant, notamment depuis les lois issues du Grenelle de l'environnement (2009-2010) qui prévoit l'instauration d'une démocratie écologique. Pour cela, l'État avait déjà mis en place des outils de concertation, de participation et d'informations au sein des entreprises, des collectivités territoriales et de l'État (Loi Barnier 1995, Loi Bouchardeau 1983)³⁰. Le Grenelle de l'environnement (2007) marque un point de prise de conscience des problématiques environnementales, laissant une place plus importantes aux citoyen.ne.s dans la prise de décision. Ces dispositifs de participations s'inscrivent dans une démarche particulière, celle de la démocratie participative. Mais qu'est ce que la démocratie participative ? Ce concept est né dans les années 1960-1970 en France, par le biais de divers mouvements sociaux, notamment en lien avec des problématiques environnementales, comme les mouvements contestataires autour du projet de la centrale nucléaire de Plogoff ou le projet d'extension du camp militaire du Larzac³¹. Ce système politique, devenu aujourd'hui « incontournable » (Blatrix, 2010) a été institué par l'Union Européenne et d'autres organismes internationaux. Si l'on reprend les mots de L.Blondiaux, « la démocratie participative désigne l'ensemble des démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décisions politiques.³² ». Effectivement, les dispositifs de participations ont pour objectif d'apporter

30 Site Comedie.org, A.Cadoret, L'histoire et la réglementation, Les principaux textes.

31 Site Comedie.org, PY.Guihéneuf, L'histoire et la réglementation, Brève histoire de la concertation.

32 Site Vie Publique, L.Blondiaux, La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible. Publié le 26/03/2021.

une meilleure décision au projet afin d'en accroître l'acceptabilité, et ainsi l'efficacité de l'action publique³³. La définition exposée ci-dessus, suppose que la participation « peut être plus ou moins directe, plus ou moins inclusive, plus ou moins structurée, mais elle vise globalement à renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique ³⁴». Et ce, surtout à l'échelle locale favorisée par la décentralisation, et bien moins à l'échelle nationale (Blatrix, 2010). C'est en 1995, avec la loi Barnier, que se crée la CNDP (Commission Nationale du débat public), qui est une « autorité administrative indépendante dont la mission est d'organiser des débats avec les citoyens sur tous les grands projets d'infrastructures d'intérêt national susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. ³⁵» (Cf. Annexe n°5).

Pour illustrer, on pourrait prendre la concertation qui a eu lieu en Octobre 2020 et qui, à cause des restrictions sanitaires dûes à la Covid-19 s'est vu suspendu, mis en place par la Communauté de Communes Lesnevens, en Bretagne, en partenariat avec le DREAL Bretagne et le CEREMA. Les problématiques choisies portaient sur la menace de la montée du niveau marin et sur le risque littoral que cela représente afin de protéger l'environnement, la population et les activités présentes sur le territoire. Trois scénarios ont été retenus (se protéger, se replier ou laisser faire) et présentés à l'ensemble des participants (gestionnaires, élu.e.s, associations d'habitant.e.s, d'agriculteur.rice.s). Ils ont alors décidé ensemble quel scénario retenir pour ensuite agir en fonction de celui-ci sur la problématique présentée en amont. Des ateliers ont été réalisés afin de transmettre les mêmes connaissances à l'ensemble des participant.e.s pour qu'ils/elles soient en mesure de répondre et de comprendre les enjeux. Suite à cela, la décision finale revient aux décisionnaires, autrement dit les élu.e.s et les maires des communes représentées.

3.2 – Les dispositifs de participation et de concertation publiques au Québec

Contrairement à la France, la concertation ne fait pas l'objet d'une réglementation. Elle peut être mise en place par n'importe quel organisme réunissant d'autres organismes, institutions, entreprises, ministères etc³⁶. Des tables de concertation sont mises à l'honneur dans la gestion des territoires. Prenons l'exemple du plan d'action Saint-Laurent (2013-2026)³⁷ qui a pour objectif d'élaborer 12 tables de concertations permettant aux divers.e.s acteur.rice.s concerné.e.s par la gestion des ressources et des usages du Saint-Laurent de contribuer à la mise en place d'un plan de gestion intégré régional (PGRI) pour la gestion des inondations, des submersions ainsi que de l'érosion côtière. L'objectif de ces Tables de Concertation Régionale (TCR) est d'assurer la protection des eaux ainsi que de leur environnement. Ainsi, l'organisme a pour objectif de réunir de nombreux.euse.s acteur.rice.s (agriculteur.rice.s, ministères, communautés etc.) autour de cette table afin de créer une vision commune de la gestion des eaux du bassin Saint-Laurent dans une action concertée. Ce processus continue de concertation facilite la prise en compte, par le Ministère, des intérêts et des préoccupations de chaque participant.e.s³⁸. Dans le cadre des TCR, le/la citoyen.ne en tant que tel.le n'est pas invité.e à prendre part à la concertation. Ce sont les associations (pêche, agriculture, environnementale, etc.) qui vont être amenées à représenter le/la citoyenne sous l'angle d'une activité ou d'une cause.

33 Blatrix Cécile, « Chapitre 8 / Concertation et débat public », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 213-242.

34 IBID

35 Site Débat Public, CNDP, une entité indépendante. Mise à jour le 09/04/2022.

36 Fortier Julie, « Qu'est ce que la concertation ? Une définition en sept caractéristiques. », *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, Vol.7 N°11, 2010.

37 Plan d'action Saint-Laurent, Tables de concertation régionales.

38 IBID

D'autres outils peuvent être utilisés, notamment créés et régulés par le BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement) qui met en place des consultations sur tout le territoire Québécois afin d'échanger avec les citoyen.ne.s pour se saisir au mieux des enjeux que peut porter, par exemple, un projet environnemental. L'objectif de ces consultations est d'informer le gouvernement et le ministère des éventuels grands projets qui sont proposés. La concertation est souvent utilisée au Québec dans la gestion des territoires et de l'urbanisation entre coordinateur.rice.s des territoires. Les problèmes auxquels peuvent être confrontés les territoires que ce soit dans l'aménagement, la modification ou le remaniement de celui-ci peut faire l'objet d'une concertation afin que l'intérêt de toutes les parties prenantes soient pris en considération. D'autant plus dans le domaine de l'environnement à l'heure où le changement climatique met en danger la survie de la faune, de la flore et des population. De plus, au Québec, depuis le Sommet de Rio qui, dans son article 10, tout comme pour la France, suggère que pour traiter les problématiques liées à l'environnement, le mieux est d'assurer la participation de tous.tes les citoyen.ne.s au niveau qui convient, afin d'être au plus proche de la réalité et de la pensée « commune ». Ainsi, certaines lois concernant l'environnement, la gestion des zones côtières ainsi que du risque littoral suggère l'utilisation de la participation et de la concertation avec le public (Cf. Annexe n°6). Elle n'est certes pas obligatoire, comme par exemple en France dans l'élaboration d'un plan de gestion, mais reste présente dans l'élaboration de plan d'action ou de gestion au Québec.

4. Une articulation entre gestion du risque littoral et dispositifs de participation est-elle possible ?

Au regard de ce qui précède, de nombreuses thématiques se rassemblent et créent un sujet complexe, l'articulation des dispositifs de participation et de concertation dans les risques littoraux en lien avec le changement climatique, relève de plusieurs points importants dont nous allons parler dans ce mémoire de recherche. La question du risque est un construit social s'inscrivant dans une société donnée dans une temporalité qui lui est propre. Ainsi, les politiques publiques qui en découlent le sont également. L'analyse de celles-ci sont donc importantes à prendre en compte, puisque l'évolution des réglementations concernant la gestion du risque littoral permet de relever les problèmes qu'elles englobent. A cela s'ajoutent d'autres facteurs, comme le changement climatique se faisant de plus en plus important et créant des tempêtes de plus en plus dangereuses pour la vie humaine sur les littoraux. La gestion du risque est un outil permettant de s'adapter ou de lutter contre le risque. Ainsi, la concertation ou la participation publique, peuvent être des outils tant bien informatifs pour chaque participant.e.s qu'un moyen d'échange donnant la possibilité d'allier les savoirs de chacun.e.s pour tenter de palier les problèmes liés aux risques dans l'objectif de créer des projets cohérents, plus ou moins satisfaisants pour chaque participant.e.s et surtout réalisables. A l'aide de nos dix entretiens semi-directifs, nous nous sommes rendus compte de la complexité de la gestion du risque en tant que tel. Sujet complexe de part sa technicité et son invisibilisation. Bien que ce ne soit pas le cas sur l'ensemble du territoire français, il y a une certaine difficulté à traiter le risque littoral tant sur le plan politique, environnemental que social, et cela s'explique par le fait que le risque littoral est peu visible. Effectivement les tempêtes dévastatrices ou catastrophiques sont peu matériels sur le territoire français, bien que la question des inondations fluviales soient de plus en plus préoccupantes en vu du changement climatique. Pourtant l'information est belle et bien présente autant que sa médiatisation, peut-on alors parler de dénis politique et publique ? C'est l'un des points que nous tenterons de déconstruire, effectivement il est difficile, pour les acteur.rice.s du risque

de se saisir de problème qui ont peu ou pas de matérialité, nous avons alors tendance à les mettre de côté et à attendre « le dernier moment » pour s'en préoccuper. Nous chercherons alors à comprendre comment s'organise la gestion du risque littoral en France puis au Québec, à travers les institutions concernées et compétences requises afin de déceler les carences de la gestion du risque littoral et découvrir pourquoi il y aurait une forme d'inaction publique dans ce domaine environnemental. Ainsi, les politiques publiques s'emparent de cette problématique avec pour objectif de palier le risque et de s'en protéger d'un point de vue humain, mais également environnemental. La place de l'expert, qui jouerait un rôle majeur dans la gestion littoral et qui permettrait de légitimer l'action publique. L'objectif est alors de comprendre comment se construisent les politiques de la gestion du risque, comment elles se matérialisent et s'institutionnalisent. Nous tenterons aussi de comprendre quel est l'impact de la décentralisation sur la gestion du risque littoral. Cela nous amènera alors à déceler la complexité d'un tel sujet, et d'en ressortir les difficultés auxquelles peuvent faire face les gestionnaires et décisionnaires du risque littoral.

Dans un second temps, nous nous pencheront sur les dispositifs de participation et de concertation publiques afin d'en comprendre les nombreuses définitions qui en découlent, la manière dont ils se construisent, leurs fonctionnement et avec quel.le.s acteur.rice.s. Il semble important de comprendre leur fonctionnement afin de pouvoir les appliquer à une problématique aussi importante que la gestion du risque littoral. Pour cela, nous tenterons de comprendre les processus de problématisation et ce qu'ils englobent. Nous nous appuyerons sur les travaux de Jean-Eudes Beuret (2012) qui nous explique toute la complexité de la concertation et pourquoi il est si difficile de la mettre en place, de l'articuler et d'en ressortir avec des décisions qui conviennent à tous et à toutes. Les dispositifs de participation et de concertation publiques seraient alors des outils de co-construction pour la gestion des risques littoraux. Nous tenterons également d'entrevoir comment se construit le processus de problématisation, de comprendre l'enchevêtrement entre de nombreux.se.s acteur.rice.s pour institutionnaliser et construire un problème public. Pour finir, la place du public dans les dispositifs de participation serait un moyen de le sensibiliser sur ces questions, mais nous pouvons supposer que la place du public demande une articulation particulière, puisque les dispositifs de participation et de concertation publiques privilégieraient l'expertise scientifique aux savoir profane. Nous pourrions également supposer qu'une collaboration entre savoir locaux et experts permettraient une « meilleure » gestion des risques littoraux et une sensibilité au changement climatique dans les politiques publiques.

Nous pouvons nous poser de nombreuses questions concernant cette articulation entre gestion du risque littoral, changement climatique et dispositifs de participation et de concertation publiques. On pourrait d'abord se demander comment les politiques se sont saisis des enjeux liés aux risques naturels littoraux ? Comment la mise en politique d'une telle problématique s'est opérée ? Comment se définit le risque naturel littoral dans les politiques publiques ? Dans la sphère scientifiques et publique ? Comment ils sont perçus par les différent.e.s acteur.rice.s de la société ? Comment les dispositifs de concertation et de participation peuvent être une aide à la gestion des risques naturels côtiers ? En quoi ces dispositifs sont des outils de prévention du risque ? Comment peuvent-ils s'articuler ? La sensibilisation permet-elle une prise de conscience du risque ? Les savoirs experts et profanes peuvent-ils s'articuler ensemble afin d'aider à la gestion du risque ? Comment les dispositifs de participation/concertation peuvent permettre une meilleure visibilité du savoir locale/profane ? Comment est appréhender le changement climatique par les politiques publiques ? Et comment s'intègre la problématique du changement climatique à la gestion du risque ? De ce questionnement en découle une question dont nous allons tenter de répondre à

travers ce mémoire de recherche, nous nous demandons alors en quoi les dispositifs de participation et de concertation publiques peuvent jouer un rôle dans la gestion et la prévention des risques littoraux ? Cette question sera détaillée à travers différents axes de recherches, mêlant action publique, gestion du risque littoral et dispositifs de participation et de concertation publique. Ainsi l'objectif est de comprendre comment et pourquoi la gestion du risque est si complexe et fait encore l'objet d'une invisibilisation dans le domaine public.

Partie 2 :

1. La gestion du risque littoral, un casse tête organisationnel

Comme dit précédemment, le littoral a fait l'objet de multiples aménagements liés aux activités humaines (agriculture, tourisme, loisir, résidence) et ont fortement contribué à sa transformation³⁹. Le tourisme étant la principale activité en bord de mer, le littoral s'est vu transformé et de fait les réglementations et la gestion qui l'enveloppent se sont modifiées au cours du temps. La prise en compte de l'environnement dans le champ littoral a permis la création de plusieurs ministères, comme le Ministère de l'Environnement en 1971 énonçant l'ensemble des règles et cadres juridiques liés à l'environnement, ou encore le Conservatoire du Littoral en 1975 qui a pour objectif de préserver l'environnement littoral d'une part et de protéger du risque littoral d'autre part, dont l'objectif est de limiter les constructions sur les espaces littoraux (maîtrise foncière)⁴⁰. Ainsi, l'environnement, et donc le littoral s'est, au fil du temps, institutionnalisé dans le domaine de l'action publique. A cela s'ajoute la création du Ministère de la Mer, en 1985, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral permettant l'ajustement d'un cadrage urbain et environnemental des côtes littorales françaises. Il y a alors, ce qu'on appelle une mise en politique, et donc une forme d'institutionnalisation des enjeux maritimes et littoraux. C'est à partir 1982 que la France se voit adoptée les « Lois Defferre », instaurant une nouvelle articulation des pouvoirs entre l'État, les régions, les départements et les communes⁴¹. L'objectif pour l'État est alors de déléguer et de conférer à des échelles territoriales plus petites, des compétences comme l'aménagement territorial et la protection de l'environnement, afin que chacun puisse agir à son échelle et en connaissance de cause. La gestion du territoire n'est donc plus seulement une affaire d'État. Pour le Québec, la situation est assez similaire, même si cette province du Canada doit prendre en considération la législation canadienne et québécoise. Mais concernant la gestion du territoire, la province québécoise a délégué certaines compétences, notamment la gestion territoriale et environnementale à des échelles régionales et supra-locales (MRC). Ainsi, même si le Québec, tout comme en France garde la main sur les lois, c'est aux régions et municipalités de prendre en charge la gestion du territoire et donc la gestion des risques naturels littoraux.

Dans cette partie, l'objectif est de comprendre comment s'institutionnalise le risque littoral dans l'action publique. Nous tenterons alors de comprendre comment les gestionnaires de la gestion du risque littoral s'approprient les lois qui la régissent ainsi que les compétences acquises au cours du temps, qui se voient évoluées grâce ou à cause d'événements tempétueux violents poussant les pouvoirs publics à renforcer les politiques publiques concernant la gestion du risque littoral. Nous essaierons de comprendre également quels sont les enjeux de la gestion du risque et comment se gouverne le risque, en se demandant s'il est gouvernable ou non. Le risque étant imprévisible et difficilement maîtrisable, la question de sa gouvernance est alors intéressante à traiter afin de trouver les éléments qui perturberaient sa « bonne » gestion.

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

40 IBID

41 Site Vie Publique, Qu'est-ce que l'acte I de la décentralisation ?

1.1 – Un découpage administratif sous différentes échelles d’actions publiques

Longtemps centralisé, l’État en France a transféré, depuis les années 1980, de plus en plus de compétences à différentes échelles administratives (régionale, départementale, intercommunale, communale). Notamment à travers la gestion du territoire français. Ce transfert de compétences correspond à la décentralisation, qui est un processus d’aménagement de l’État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l’État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui-même⁴². La décentralisation trouve son origine dans les années 1970 dans une volonté de démocratisation et de participation des citoyens et cela s’effectue par un transfert de pouvoir auprès des élu.e.s locaux⁴³. Ainsi, les collectivités jouissent de moyens, de compétences qui leur sont propres, leur conférant une certaine autonomie locale, s’exerçant tout de même sous le contrôle de l’État⁴⁴. L’État s’est alors divisé sous plusieurs échelles d’actions publiques, possédant chacune des compétences qu’elles se partagent entre elles.

Certaines échelles seraient des « zones de contrôles » qui rapportent à l’État, par exemple, une bonne gestion du territoire en adéquation avec les lois et réglementations en vigueur. La France se compose de cinq échelles territoriales d’action publique : l’État, les régions, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes. Ce découpage de l’État, a pour objectif de faire des régions ou des départements des « succursales⁴⁵ » de l’État, afin de s’assurer de la bonne exécution des lois et actes gouvernementaux, et qu’elle soit la même sur l’ensemble du territoire français⁴⁶. Ainsi, la gestion du risque naturel littoral n’est plus seulement une compétence d’État (même s’il en régit les règles), ce sont les régions, les départements, les intercommunalités, les collectivités territoriales ou les communes qui s’occupent de sa gestion. A l’échelle régionale, la Direction Régionale de l’Environnement et de l’Aménagement du territoire et du Logement (DREAL) a pour mission de mettre en œuvre les politiques de l’État⁴⁷, elle participe au financement des projets et on y retrouve le Conservatoire du littoral qui se charge de la restauration des sites environnementaux de la région. A l’échelle départementale, les politiques de l’État sont mises en place par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), elle se charge de la gestion du domaine maritime public et en contrôle les usages, c’est aussi la DDTM qui déclenche la mise en place des Plans de Prévention des Risques (PPR) et qui se charge du contrôle de la légalité des permis de construire et donc des Plans d’Urbanismes Locaux (PLU/PLUi)⁴⁸. Les conseils régionaux et départementaux peuvent participer à la gestion des risques côtiers en finançant des actions de formation ou de sensibilisation sur les risques (Mineo-Kleiner, 2013)⁴⁹. A l’échelle intercommunale, ce sont les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) qui prennent en charge les opérations de défense contre la mer à caractère d’intérêt général ou d’urgence, à cela s’ajoute l’acquisition de la compétence GEMAPI très souvent détenue par les EPCI⁵⁰. A

42 Site Vie Publique, Qu’est ce que l’acte I de la décentralisation ?

43 Celine Perherin. La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention. Géographie. Université de Bretagne occidentale – Brest, 2017.

44 Site Vie Publique, Qu’est ce que l’acte I de la décentralisation ?

45 Greffe Xavier, « I. L’Acte I de la décentralisation », dans : Xavier Greffe éd., *La décentralisation*. Paris, La Découverte, « Repères », 2005, p. 6-31.

46 IBID

47 Noémie Basara. L’érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque. Géographie. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019. Français.

48 IBID

49 IBID

50 IBID

l'échelle communale, les maires ont pour mission de mettre en œuvre la stratégie nationale au niveau de la commune et d'assurer la sécurité et la protection de la population sur son territoire⁵¹. Ils sont responsable de la délivrance des permis de construire et se doivent d'informer la population des risques présent sur le territoire, et doivent les faire figurer dans chaque PLU ou PLUi⁵².

Les représentant.e.s de l'État (élu.e.s) présent.e.s sur un territoire prennent les décisions concernant la gestion territoriale et notamment la gestion du risque côtier. Étant un sujet complexe, la gestion du risque naturel littoral demande une certaine attention, et notamment une certaine expertise que les représentant.e.s n'ont pas nécessairement. Et pour cela, ces mêmes représentant.e.s vont faire appel à des professionnel.le.s de la gestion du risque littoral et à des experts et/ou scientifiques afin de trouver les solutions face à ce risque qui pourrait mettre en péril tant les personnes, que les biens environnants. Pour se protéger, l'État, ou plutôt le Ministère de l'Environnement, qui est en charge de la gouvernance du risque, a créé des dispositifs sous forme de plan de prévention ou de gestion des risques d'inondation ou encore des risques littoraux. Comme les Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) qui se décline dans notre cas en Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), ou encore les PAPI et autres programmes de préventions d'inondation, car il en existe de nombreux. Ces outils sont centraux tant d'un point de vue informatifs que préventifs et permettent une régulation de l'occupation et de l'usage des territoires soumis à des risques⁵³. L'État délègue alors la compétence aux services régionaux (DREAL – Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), qui à leur tour vont faire appel aux intercommunalités pour élaborer un PPRL (il est obligatoire sur les territoires où le risque est fortement présent). Par la suite, ces plans de préventions sont intégrés au Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ainsi pour mettre en place ces plans, une multitude d'acteur.rice.s locaux.cales sont sollicité.e.s afin de construire ces plans pour être au plus proche de la réalité de terrain et a pour objectif supplémentaire de co-construire ces projets avec l'ensemble des acteur.rice.s concerné.e.s, permettant aussi une sensibilisation et une remise à niveau des connaissances sur le sujet pour tou.te.s les participant.e.s. Cette pluralité d'acteur.rice a des impacts sur la gestion des risques côtiers. Les acteur.rice.s participant.e.s à la fabrication des plans de gestion des risques littoraux ou à la gestion du risque sont pluriel.le.s, c'est-à-dire qu'ils.elles viennent d'environnement différents, avec des idées, des points de vues, des démarches et des intérêts qui divergent. Construire un projet sous-entend qu'il y a un accord définitionnelle tant sur les objectifs que sur les termes employés, mais nous nous rendons compte que l'un des enjeux est d'abord de se mettre d'accord sur les définitions qui englobent l'ensemble de la problématique traité. Cette lutte définitionnelle (C.Gilbert & E.Henry, 2012) est l'un des processus auquel les entrepreneur.euse.s de la gestion du risque se retrouvent confronté.e.s, les intérêts de chacun.e sont alors confrontés et l'objectif est de trouver un accord commun avec des définitions communes qui correspondent à chaque parties prenantes.

Québec : organisation et gestion du territoire

Le découpage administratif Québécois ne s'éloigne pas tellement du système français, bien qu'il ne s'agisse pas du même régime politique, l'idée de la décentralisation reste quasiment la même. « *La*

51 Basara Noémie. L'érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque. Géographie. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019.

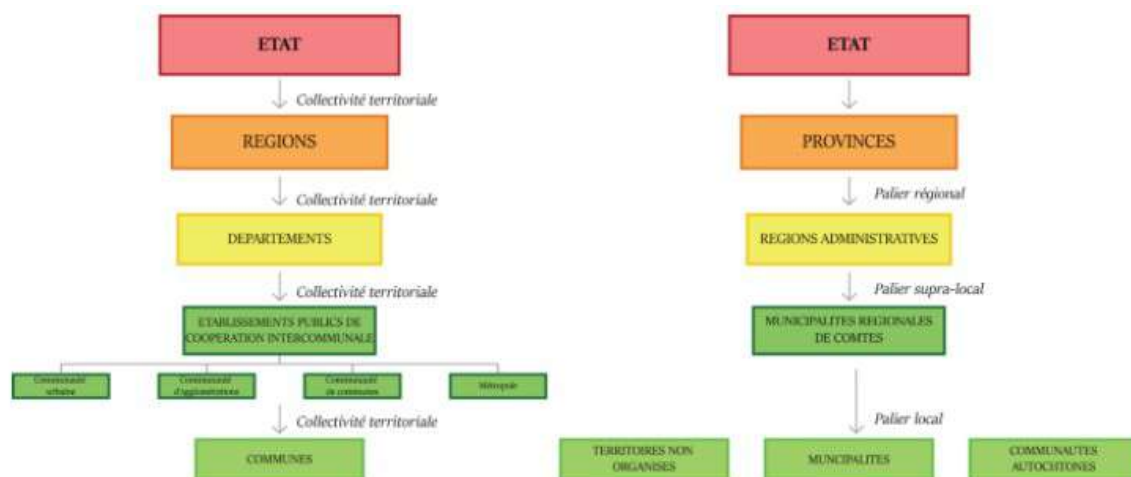
52 IBID

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

décentralisation au Québec se caractérise par la conciliation entre un certain degré d'autonomie des autorités publiques territoriale et le fait que leur pouvoir demeure déterminé et circonscrit par leurs relations avec un centre politique et administratif, qui émane de l'Assemblée Nationale du Québec et du gouvernement québécois.⁵⁴ »

Les MRC ont vu le jour par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979 qui leur attribuait essentiellement des compétences en matière d'aménagement du territoire⁵⁵. Progressivement, de nouvelles compétences leur ont été déléguées, comme la sécurité publique, l'environnement ou encore le développement économique. Les MRC sont des gouvernements de proximité. Tout comme en France, c'est le Ministère de l'Environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique qui dicte les grandes lignes de la gestion du risque littoral. Ce sont ensuite les MRC et les municipalités qui les composent, qui agissent et mettent en place des plans de sauvegarde ou de protection de l'environnement et du risque. De nombreux acteur.rice.s travaillent ensemble pour trouver les solutions les plus adéquates pour palier le risque, mais il est parfois difficile de protéger les biens et les personnes en vu du manque de moyen. Contrairement à la France, le gouvernement québécois ne finance pas la gestion du risque. Ce sont les MRC qui financent les projets à partir de l'impôt foncier, dès lors, le manque de moyen pose un problème dans la gestion du risque littoral au Québec. Le manque de moyen ne permet pas de construire des ouvrages de protection contre ces risques, que se soit pour l'érosion ou la submersion marine. Les MRC font donc ce qu'elles peuvent avec les moyens qu'elles ont.

« Il y a un enjeu de financement qui est majeur, c'est souvent le principal problème qu'on a donc au niveau des municipalités locales, le financement se fait par l'impôt foncier donc c'est les propriétaire de bâtiment et de terrain qui payent des taxes à la municipalité. Donc quand on doit faire des interventions où il n'y a pas de programme financier de l'État bah à ce moment la, la municipalité généralement mènent leur budget d'opération en évidence car souvent elle peut pas lever des projets et doit faire ce qu'on appelle des règlements d'emprunt pour réaliser les travaux et elle suit généralement la règle pour qu'on répartisse la facture sur les bénéficiaires des travaux. » Extrait entretien: 5 – R – M - Qc



Source :
Guyon Lola, Analyse comparée de la gestion des risques côtiers en France et au Québec, Mémoire
Master 2, Laboratoire LETG-IUEM, Université de Bretagne Occidentale, 2021.

54 L'État québécois en perspective, Les institutions objets de décentralisation politique, L'observatoire de l'administration publiques, 2012, PDF.

55 IBID

1.2 – Lois et compétences qui régissent la gestion du risque littoral

La tempête Xynthia (2010), qui est l'une des tempêtes côtières les plus catastrophiques que la France ait connu récemment, a eu un impact important dans les politiques et réglementations de la gestion du littoral. Effectivement, de nombreux points se sont vus modifiés, tant sur la gestion territoriale que sur la gestion du risque naturel littoral. C'est à travers Xynthia que scientifiques et politiques se sont aperçus que la sur-urbanisation des côtes à partir des années 1950, pose actuellement problème et crée des zones à risques importantes⁵⁶. Ce risque était prévisible, N.Rocle (2017) parle alors d'une conjonction temporelle entre phénomènes naturels et anthropiques puisqu'en construisant aussi proche du littoral, nous avons contribué à une production massive du risque⁵⁷. Ainsi, les outils de mesure de gestion et de préventions des risques d'inondation et littoraux se sont vus modifiés et se sont complexifiés. Effectivement, l'État s'est séparé de certains outils et a transféré une partie de sa responsabilité de la gestion des risques à d'autres acteurs (Rocle, 2017). Même s'il reste l'acteur principal, et l'architecte de la gouvernance du risque⁵⁸. Et pour cela, de nouveaux outils ont été mis en place complétant les anciens, afin d'être au plus proche de la réalité et de protéger au mieux les biens et les personnes là où le risque est présent. La décentralisation a fait l'objet de plusieurs étapes, et l'acte III (2013) avait « pour objectif de renforcer l'efficacité de la puissance publique, au niveau national et local, et d'améliorer la qualité du service public en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences. » (Péherin, 2017). Ce renforcement se traduit d'abord par la loi MAPTAM (2015) créant la compétence relative à la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI) transférée depuis 2018 aux intercommunalités via la loi NOTRe, et ses objectifs concernant la protection, l'entretien, l'aménagement des cours d'eau mais aussi la protection contre les inondations et les cours d'eau. La compétence GEMAPI est détenue par une seule entité publique (EPCI, Collectivité territoriale, Communauté de Communes). Une intercommunalité est la réunification de plusieurs communes dont l'objectif est de coopérer, de gérer en commun et de construire des projets ensemble. Ce regroupement permet également d'avoir une culture du risque commune, et que dans la gestion du risque littoral, les agissements d'une commune ne modifient pas ou peu les problématiques auxquelles une autre commune peut être confrontée.

« L'intercommunalité du pays de Lorient, et on travaille donc avec les communes et ce qui fait que le PAPI littoral nous a permis de réunir toutes les communes littorales et d'avoir cette culture du risque à l'échelle de ce qu'on appelle un bassin de risque. Et c'est la bonne échelle, et c'est pertinent. Travailler à l'échelle d'une commune pour moi c'est pas pertinent., parce que quand on fait des travaux sur une commune bah le risque, si on fait des aménagements ça va avoir des conséquences sédimentaires ou hydro-sédimentaires sur la commune d'à côté quoi. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Les intercommunalités peuvent être représentées par des organismes publics comme une EPCI, une Communauté de Communes, une Communautés Urbaines ou encore une Communauté d'Agglomération. La GEMAPI, tout comme les autres lois en lien avec la gestion du risque naturel et littoral, n'est que l'ajout de nouveaux instruments, de nouvelles compétences sur celles déjà existantes. Xynthia fut alors un événement important dans l'évolution des politiques publiques concernant la gestion du risque. C'est à

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

57 IBID

58 IBID

cause ou grâce à cette tempête que la gestion du risque littoral s'est vu améliorée, tant sur la protection que sur les interdictions de constructions en zone fortement inondable, certaines réglementations se sont vues plus strictes afin de contraindre maires, élu.e.s et préfet.e.s à respecter les lois qui régissent la gestion du risque et surtout la gestion des zones constructibles. Les organismes régionaux exercent un rôle de « contrôleurs », effectivement, la DREAL ou encore le Conseil Départemental en amont, se chargent de vérifier le respect des lois, notamment dans l'élaboration des Plan de Préventions des Risques Littoraux (PPRL) ou de Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou de Plan Local d'Urbanisme intercommunale (PLUi).

L'ensemble de ces outils ont permis de mettre en place des protections, des ouvrages en dur le long des côtes afin de se protéger d'une éventuelle submersion, ou encore de ralentir l'érosion côtière par l'entretien des espaces naturels. De nombreuses études sont réalisées en collaboration avec les chercheur.euse.s des Université en Bretagne afin de pouvoir anticiper la réflexion sur la gestion du risque. La construction reste pour le moment la solution au problème de submersion, nous verrons plus tard que d'autres solutions existent mais elles sont pas encore acceptées d'un point de vu politique, économique et social.

« Il y a beaucoup de rechargements dunaires, de confortements dunaires, ça c'est les travaux qu'on a pu mener. Et puis, les études sur les ouvrages par rapport à leur état, pour avoir une idée de leur état actuellement, et puis pour pouvoir anticiper sur leur réflexion et potentiellement leur redimensionnement interne. » Extrait entretien : 1 – CM – C – F

Ainsi la gestion du risque littoral est un enjeu important sur le littoral breton, et notamment dans le Finistère où de nombreux enjeux sont concentrés dans des zones inondables. L'objectif de la gestion du risque est alors de prévenir le risque en essayant de protéger au mieux les biens et les personnes mais également l'environnement, qui joue un rôle majeur dans l'évolution du trait de côte. Pour N.Rocle, les littoraux se caractérisent comme des espaces extrêmement riches au plan écologique mais très vulnérables aux perturbations anthropiques et climatiques car ils sont situés à l'interface de nombreux compartiments environnementaux, usages et activités humaines⁵⁹. La Bretagne, est un territoire à risques, comme tout territoire en bordure de littoral, les tempêtes hivernales deviennent de plus en plus courante et préoccupantes. Ces tempêtes modifient le paysage et le littoral breton mettant alors en péril les protections dites naturelles face à la mer. Les ouvrages de protections en durs représentent un coût important pour les communes et demandent un entretien conséquent. Il est alors important de protéger l'environnement afin de stabiliser l'érosion et de limiter les constructions en durs très coûteuses.

« Ok, bah la, concernant nos communes on est sur une portion de littoral dans le Sud-Finistère qui est très, enfin qui est exposé aux tempêtes hivernales et qui en terme de topographie et de relief est extrêmement bas, donc de l'ancienne côte à la dune, donc on a un ensemble de côte basse, soit des marées soit des mêmes zones qui sont gagnées sur la mer. Et donc certaines de ces zones ont parfois étaient densément urbanisées, et donc on se retrouve avec beaucoup d'enjeux bâtis et d'activité économique dans des zones qui sont inondables en cas de grosses tempêtes avec coefficient de marées élevée et potentiellement avec une déferlance des ouvrages de protections, et donc l'idée c'est qu'on a un linéaire important d'ouvrage de protection, sur certaines communes

⁵⁹ Nicolas Rocle. L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique. Sociologie. Université de Bordeaux, 2017.

c'est plusieurs kilomètres de protection. Et l'idée c'est d'un de pouvoir intervenir pour qu'ils restent fonctionnels, qui puissent remplir leurs rôle de protection, que se soit des ouvrages en durs ou des cordons dunaires. » Extrait entretien : I – CM – C – F

1.3 – La gouvernance du risque

C.Perherin explique dans sa thèse *La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention (2017)* que la décentralisation a profondément modifiée la gouvernance, le rapport entre l'État et les collectivités et l'application locale des politiques publiques, lesquels sont à l'origine d'incompréhensions dans cette longue période de transition. Encore en 2021, de nombreux points concernant la gestion du risque sont encore flous pour certain.e.s, et notamment pour les décisionnaires, qui ont du mal à comprendre l'importance de certaines réglementations pour se protéger des risques que représentent le littoral et les risques que pourraient entraîner le changement climatique. Ainsi, la gouvernance du risque représente une étape en elle-même. Prenons l'exemple de la compétence GEMAPI ou encore la mise en place d'un PPRL, on s'aperçoit que pour tout.e acteur.rice, il est compliqué de se saisir de nouveaux outils, de les comprendre et de les diffuser dans l'espace politique et public. Même si leur mise en place ne semble pas si complexe pour les gestionnaires, leur acceptabilité l'est. Et la technicité du sujet pourrait en être la cause, effectivement, maîtriser un tel sujet demande certaines connaissances et compétences que tout.e acteur.rice intervenant.e dans la gestion du risque ne possède peut-être pas.

« Donc là nous, il est effectif depuis 2016, et son application est parfois un peu compliquée (PPRL), donc on travaille avec les services qui instruisent les permis de construire par exemple et on a certain cas qui sont parfois un peu délicats mais de manière générale ouais c'est, ça peut paraître compliqué parce que c'est assez nouveau, et que il y a des, comment dire, des difficultés d'interprétations des textes notamment du point de vue, sur la GEMAPI, donc le dernier cadre législatif sur les ouvrages de protection. La il peut y avoir des difficultés à s'y retrouver pour appliquer au mieux cette législation la. Voilà, j pense que les choses se simplifieront avec le temps mais c'est vrai qu'à la prise de compétence ça été quelque chose de compliquée. » Extrait entretien : I – CM – C – F

La mise en politique (Y.Barthe 2006) est un processus par lesquels un enjeu se voit reconnaître le statut de véritable problème de société appelant à une solution d'ordre politique⁶⁰. Et la mise en avant des problématiques environnementales sur la scène de l'action publique se fait souvent par des lanceurs d'alerte (Rocle, 2017)⁶¹, ou par l'apparition d'un événement, d'un phénomène naturel dangereux pour l'être humain. Ainsi, la gestion du risque littoral s'est vu institutionnalisée, politisée à partir du moment où le littoral a commencé à représenter un danger pour les habitant.e.s. Effectivement, on peut s'apercevoir sur notre terrain d'enquête que ce sont des événements qui ont contribué à la mise en avant du risque littoral et qui ont participé à la construction d'une culture du risque. Quelques événements ont participé à la mise en place de PAPI ou de PPRL, ou bien à la construction ou la restauration d'ouvrage de protection comme sur la presqu'île de Gâvres, qui a connu une submersion, ou encore la commune de Guissény qui s'est vu en danger suite à la tempête Johanna en 2008.

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

61 IBID

« En mars 2008, il y a déjà une très très grande tempête qui se profile le jour des élections et effectivement le lendemain des élections on voit que la commune de Guissény a énormément souffert, enfin sur le littoral, sur une dune, cette dune qui protège, qui fait partie d'un système d'endiguement et qui protège environ 300 à 320 maisons. C'est un secteur qui a été poldérisé en 1832 par l'installation d'une digue et donc on s'imagine rapidement qu'on a des inquiétudes aux niveaux des habitants qui nous disent qu'il est grand temps de faire quelque chose, que la dune s'érode et qu'ils auront bientôt les pieds dans l'eau. » Extrait entretien : 10 – M – C – F

La mise en politique d'un problème suggère un processus d'institutionnalisation, autrement dit, il va falloir façonner, construire un cadre administratif, législatif et réglementaire autour de celui-ci⁶². Les Grenelles de l'Environnement et de la Mer qui ont eu lieu en 2007 et 2009 visaient notamment à une mise en politique des enjeux environnementaux, maritimes et littoraux. L'objectif étant alors de gouverner la mer afin d'anticiper et de rendre cohérentes les actions publiques menées sur le littoral⁶³. C'est donc par un appui et une obligation légale que l'on s'approprie une problématique, ici celle du risque littoral, pour mettre en place des outils de gestion et enfin les appliquer sur un territoire. La gestion du risque littoral est le résultat d'une planification sur une temporalité donnée et choisie par les acteur.rice.s qui la mettent en place. Comme dit précédemment, de nombreux outils et réglementations ont vu le jour au fil du temps afin de gouverner le risque littoral, ce sont des objets et des instruments d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004) qui servent à l'aménagement et à la gestion d'un territoire, autrement dit, à la « stratégie d'action publique » mise en œuvre dans un premier temps par l'État⁶⁴. Et cette stratégie d'action publique de la mer et du littoral pose un cadre de référence partagée entre plusieurs échelles d'action publique (État, régionale, départementale, communale), la responsabilité est partagée entre État et collectivités dans l'objectif d'anticiper sur du moyen à long terme la gestion du risque littoral⁶⁵. Cette institutionnalisation fait l'objet de nombreuses difficultés, puisque ce sont les élu.e.s qui s'approprient ces réglementations, et travaillent parfois sans l'ensemble des connaissances ou même des compétences utiles à la maîtrise du sujet.

« Moi je suis élu, je connais pas du tout les problématiques liées au trait de côte avant d'être élu. Quand bien même dans mon mandat précédent on en avait un peu discuté mais pas concrètement et on était très loin de ce type de tempête puis on avait pas subit ce type d'aléa. » Extrait entretien : 10 – M – C – F

La gouvernance du risque reste un objet d'action publique complexe en vue de la technicité du sujet, puisqu'il réunit à la fois politique publique, géographie, environnement, phénomènes sociaux-historiques et bien d'autres disciplines. Et c'est notamment pour cela que la construction de la gestion du risque est complexe. Effectivement, le mélange d'acteur.rice.s qui composent, définissent et traitent la gestion du risque sont pluriels, et ont chacun.e.s des intérêts particuliers, des définitions et des avis qui diffèrent (élu.e.s, scientifiques, gestionnaires).

C'est ce que nous allons essayer de comprendre à présent. Quel est le processus de problématisation du risque, par qui il est défini, et comment il se détermine dans l'arène publique. De plus en plus, le public

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

63 IBID

64 Nicolas Rocle. Gouverner les enjeux et les risques littoraux : des stratégies de façade (maritime) ? Une analyse de trois stratégies nationales sur le littoral français. 2019

65 IBID

prend part à ces discussions afin d'être d'abord sensibilisé sur le risque littoral, risque auxquels cette population est déjà ou sera confrontée. Les dispositifs de participations sont également un moyen de construire un projet en commun entre les institutions et le public concerné dans l'objectif d'alimenter la culture du risque, trop souvent mise de côté, et de donner la possibilité aux habitant.e.s de choisir ce qui leur conviendrait ainsi que de donner leur avis, qui peut s'avérer utile dans la construction de projet concernant les risques littoraux. Les dispositifs de participations publiques sont de plus en plus fréquents, voir obligatoires dans certain cas (dans l'élaboration des PPR). Il ne serait plus possible aujourd'hui, dans le domaine du risque, de prendre des décisions dans des espaces totalement discrets entre décisionnaires sans même demander l'avis ou informer la population concernée. De plus, comme nous l'avons déjà précisé, dans le domaine de l'environnement il est fortement suggéré au niveau international de prendre en compte l'avis de la population, et de nombreuses lois dans la législation française rendent obligatoire la participation ou la concertation dans des domaines environnementaux, tel que le risque naturel littoral.

« Alors de plus en plus, c'est un incontournable, il faut faire de la concertation avec la société civile, qu'ils soient représentés par des associations, [...] On ne peut plus aujourd'hui faire de concertation sans associé la société civile, ça c'est fini. Nous on a, alors c'est pas forcément sur la gestion du trait côte mais sur la gestion des milieux aquatiques, c'est pareil hein, aujourd'hui on fait des réunions de concertation où on invite des associations d'usagées [...] on invite un ou deux membres d'associations représentatives et ils sont là au fur et à mesure de la concertation, on fait même des réunions de sensibilisation au sujet, parce que quelqu'un qui est d'une association de randonneurs, il sait pas forcément c'est quoi l'érosion du trait de côte, c'est quoi le réchauffement climatique. Donc de plus en plus, on fait des réunions pour que tout le monde est la même culture et la même information du sujet pour que la prise de décision, pour que les décisions qui soient prises à la fin, le scénario retenu, soient partagés. S'il y a pas une connaissance complète et du même niveau d'informations, on y arrive pas [...] Voilà. Et puis bon, les gens sont de mieux en mieux informés bah par les réseaux sociaux, par internet, donc on ne peut plus cacher comme il y a vingt ans où on faisait notre petite tambouille avec le bureau d'étude et puis à la fin, on allait à la réunion publique et puis on présentait le truc, c'est fini ça, on peut plus faire ça. Parce qu'après les gens ont l'information qu'on travaille dessus, ils veulent être associés, et puis on a des représentants ça c'est sûr, on peut pas, puis c'est indispensable de faire de la concertation et de toute façon aujourd'hui on ne peut plus travailler l'aménagement du littoral sans concerter, ça c'est plus possible. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Québec : une difficile gestion des risques naturels littoraux

Comme dit précédemment, au même titre que la France, le Québec connaît un découpage administratif sous différentes échelles d'action publique, confèrent alors aux MRC des compétences concernant la gestion du risque littoral. L'une des problématiques les plus préoccupantes dans le secteur de Matane concerne l'érosion côtière. Effectivement, ce territoire voit ses falaises s'éroder de plus en plus rapidement et doit donc prendre les mesures nécessaires pour ralentir ce phénomène pourtant naturel mais fortement aggravé par les activités anthropiques. De plus, le changement climatique met en avant une problématique hivernale préoccupante et dangereuse pour les habitant.e.s du secteur, la projection de débris de glace provoqué par des hivers plus doux deviennent une nouvelle problématique à traiter. La

MRC se charge alors de l'aménagement du territoire, l'un des enjeux qui pourraient également poser problème en cas d'érosion ou de submersion importante sont les axes routiers, la route de la Gaspésie est l'une des seules routes donnant accès à l'ensemble des territoires de la MRC.

« Oui, bah en fait c'est ça, le fait que nos infrastructures pour la plupart, en tout cas les infrastructures routières, si je vois plus loin t'sais autour de la Gaspésie, la route principale est le long du littoral et puis il y a pas de chemin de contournement, c'est vraiment un enjeu. On peut pas vraiment la déplacer, faut essayer d'adapter mais on sait pas trop comment, l'enrochement oui non, le Ministère de l'environnement est de plus en plus frileux à donner des autorisations pour de l'enrochement. » Extrait entretien : 4 – CM – M – Qc

A la différence de la France, les MRC établissent une réglementation que chaque municipalité locale à son tour retravaille afin de l'adapter à son territoire et ainsi fixer les règles correspondantes aux problématiques connues sur ce même territoire. Cela remonte ensuite à la MRC qui donne son autorisation pour mettre en place les travaux nécessaires. Ainsi la gouvernance du risque au Québec s'effectue principalement à l'échelle territoriale, de plus les financements ne proviennent pas de l'État, mais de l'impôt foncier, laissant alors les municipalités s'autofinancer dans la gestion du risque, contrairement à la France qui établit un budget concernant l'aménagement d'un territoire et donc la gestion du risque littoral.

2. L'invisibilisation d'un problème environnemental et anthropique

Nous savons déjà que le risque naturel littoral est un problème d'ordre anthropique et environnemental, nous l'avons déjà précisé en amont, le risque est un construit social, qui existe et persiste seulement sur des territoires où le risque devient risque par la présence humaine. Les sociétés « fabriquent » les catastrophes naturelles⁶⁶. Bien que les facteurs soient dans un premier temps d'origine naturel, puisque ne l'oublions pas, les sociétés humaines ne sont pas à l'abri des forces de la nature et qu'elles conservent une forme de fragilité par rapport aux aléas naturels (Cannon, 1994; Wisner et al. 2004)⁶⁷. Mais la responsabilité des sociétés humaines joue un rôle important dans la fréquence et l'ampleur des catastrophes⁶⁸. Et il est aussi important, voir même capital aujourd'hui, de prendre en compte le contexte de changement climatique, lui-même en grande partie d'origine anthropique, afin d'en prendre conscience et d'anticiper ce que pourrait provoquer la montée du niveau marin par exemple. Le changement climatique pourrait exacerber des enjeux tels que la préservation des milieux et des activités humaines⁶⁹. Le changement climatique n'est pas une problématique nouvelle, fortement médiatisée, elle implique à son tour, depuis plusieurs décennies, une mise en politique, que ce soit au niveau national, européen ou international. L'adaptation des littoraux aux changements climatique s'est institutionnalisé, N.Rocle appelle ça la gouvernance performative, c'est à dire que l'ensemble des dispositifs et des énoncés

66 Magnan Alexandre K, Duvat Virginie, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés*, 2015/2 (Vol. 23), p. 97-108.

67 IBID

68 IBID

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

visent à faire advenir une mesure d'adaptation à l'épreuve du réel⁷⁰. Le changement climatique représente un enjeu capital, notamment dans la gestion du risque naturel, c'est une thématique que l'on ne peut plus mettre de côté puisque son impact est de plus en plus préoccupant. Ces changements climatiques intensifient les risques naturels, que ce soient en terme d'inondation, de pluviométrie ou même d'intensité des tempêtes en bordure du littoral. Le changement climatique se voit alors à son tour institutionnalisé, mais est-il réellement pris en considération ? C'est ce que nous allons tenter d'expliquer dans cette partie. Nous nous sommes rendu compte que le risque naturel littoral a fait l'objet depuis peu d'une mise en avant dans le domaine public, notamment avec l'utilisation des dispositifs de participation et de concertation publiques, qui favoriseraient la médiatisation et la sensibilisation aux risques littoraux, mais nous pouvons tout de même déjà affirmer que le risque littoral et le changement climatique ne sont pas au premier plan des préoccupations territoriales, même si des actions sont menées pour tenter de lutter contre les submersions et l'érosion.

2.1 – Une hiérarchisation des valeurs ramenant à une inaction publique

Les risques littoraux s'inscrivent donc dans une logique de politique et d'action publique, menant à de nombreuses lois et réglementations donnant alors lieu à la gestion des risques littoraux qui devient alors un instrument d'action publique. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur⁷¹. Ces actions sont menées, comme dit précédemment, sous plusieurs échelles territoriales, chacune jouant un rôle important dans la gestion des littoraux et de fait communique et élabore une gestion du risque entre gestionnaires et décisionnaires. Mais, comme tout problème politique, nous pouvons constater une forme de hiérarchisation de valeur, effectivement, au même titre que l'environnement, la gestion du risque littoral n'est pas la principale préoccupation des élu.e.s et maires des communes qui sont exposés à ces risques, tout comme pour les habitant.e.s. Le fort attrait touristique et immobilier pour le littoral représente un enjeu économique important pour ces communes.

« Et après, bah en ce qui concerne notre territoire on a beaucoup d'enjeux en zone inondable donc une population importante notamment en période estivale, une part importante de l'économie qui est liée au tourisme balnéaire, du coup tout l'enjeu est de trouver ce compromis entre protéger, puisqu'on a des impératifs de protection de la population qui sont tout à fait normaux, mais de pouvoir concilier ça avec un développement territorial qui soit peut être plus voilà, plus équilibré, qui puisse intégrer ces considérations liées aux risques et ce qui est pas forcément évident. »
Extrait entretien : 1 – CM – C – F

On s'aperçoit ici que les gestionnaires et décisionnaires doivent réussir à concilier dynamique de développement territorial et protection des biens et des personnes présentes sur ce même territoire. Les côtes bretonnes, au même titre que l'ensemble des territoires littoraux français, sont des territoires avec une économie touristique forte, malgré les risques côtiers. L'objectif des gestionnaires est alors de trouver un équilibre et des compromis entre une dynamique de protection et une dynamique de développement économique avec maires et élu.e.s. Il faut alors faire des choix d'investissement, des choix de planification et de protection afin de respecter les réglementations concernant les risques littoraux mais

70 IBID

71 Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005, p. 11-44.

aussi pour continuer de rendre le territoire attractif et touristique. Le marché de l'immobilier, par exemple, joue un rôle important dans l'économie des territoires littoraux. L'immobilier en bord de mer est un marché florissant qui ne cesse d'augmenter et rapporte de l'argent à la commune mais il est aussi l'un des facteurs principaux du ralentissement du processus de prise de conscience et de décision les risques littoraux, tout comme l'économie touristique. Il est alors difficile de faire prendre conscience aux décisionnaires, comme à la population que le risque est présent et qu'il faut agir dessus.

« Il y a un décalage entre la réalité qu'on leur met devant la figure et ce qu'il faut vraiment mettre en route. Et les élus sont pas prêts encore, même si on a été confronté nous et qu'on travaille dessus depuis pas mal d'années, et c'est ça moi qui m'effraie, c'est que notre territoire, même si on a des nouveaux élus sur certaines communes, c'est compliqué de faire la moindre des choses, c'est pas simple hein. C'est de la formation, de la formation, de la formation, on a beau les former, on a beau les sensibiliser, j pense qu'il faudra que ce soit aussi une montée de la société civile qui dit stop quoi, faut arrêter d'urbaniser, faut arrêter de vendre des baraques à des millions d'euros face à la mer, mais tant que ça se vend, il y a un marché, il y a du fric, y'a de l'argent à se faire, donc on peut pas arrêter le processus, parce que c'est alimenter par les maisons se vendent et elles seront toujours au même pris, tant qu'il y a pas de dévalorisation du coût des baraques, on y arrivera pas. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

L'importance aujourd'hui, devrait être de repérer sur du moyen à long terme les territoires qui sont déjà à risque ou qui pourraient le devenir, notamment avec le changement climatique, qui pourrait avoir de forts impacts sur des zones qui pour le moment ne s'exposent pas aux risques côtiers. La gestion des risques littoraux se lie fortement au changement climatique. Même si tous deux s'institutionnalisent depuis plusieurs décennies, le manque d'actions et d'anticipations les concernant pourraient poser problème à un moment donné pour les communes proche de la mer ou situé en zone basse. Le Bretagne connaît une forte pression immobilière et un fort attrait touristique perpétuel et cela contribue fortement à la remise en question du risque et à la mise en place de zonage car les communes continuent de construire car la demande est croissante.

« Et, comme on sait qu'on va avoir une pression immobilière très forte, nous notamment en Bretagne, on va accueillir 400 000 personnes d'ici une dizaine d'années ou quinze ans, alors on voit bien que les élus c'qu'ils veulent c'est avant tout urbaniser. Mais à un moment donné on pourra pas urbaniser n'importe où, et si les secteurs deviennent des secteurs à risques, il faut aussi des zones basses, il faut des critères aussi pour que des secteurs deviennent à risques, mais on est pas à l'abri de de paquet de mer, de submersion dans des endroits où on s'y attendait pas trop quoi. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Il est alors difficile de faire comprendre que le risque est bel et bien présent même si jusqu'à maintenant, la côte bretonne n'a pas été sujette à de grandes et violentes catastrophes naturelles. Et c'est aussi pour cela que les problématiques des risques littoraux, de l'environnement et du changement climatique ont tant de mal à prendre place dans le champ politique et social. Tant que nous n'avons pas de réel problème structurel, environnementaux ou sociaux, nous nous préoccupons pas plus que ça de ce que le changement climatique ou encore le recul du trait de côte pourraient engendrer. Agir sur une problématique à partir d'instruments d'action publique, fait tout de même l'objet de rapport de force entre divers acteur.rice.s de la gestion du risque (gestionnaires, expert.e.s, élu.e.s). Même si des instruments existent et que des

acteur.rice.s sont formé.e.s pour les expliquer et les mettre en place, la décision revient aux élu.e.s, ainsi que la responsabilité. Il y a donc un rapport de force existant entre ces deux catégories d'acteur.rice.s, soit élu.e.s et gestionnaires. La place et le rôle des élus dans les décisions, les attentes en termes de gouvernances et de nouveaux équilibre avec l'État, traduisent les difficultés de dialogue et une absence de confiance réciproque pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies liées à la mer et au littoral⁷². Prenons l'exemple des Plan Locaux d'Urbanisme, de nombreux élu.e.s ne respecte pas l'entièreté des clauses de cet instrument de gestion territorial pouvant ainsi mettre en danger les biens et les personnes.

« Je trouve que c'est plus la prise de conscience qui est difficile à mettre en œuvre parce qu'après il y a quand même des outils qui existent, moi ce que je trouve c'est que le principal outil de gestion du risque, en tout cas érosion, aujourd'hui et dans une certaine mesure aussi submersion c'est quand même les PLU, donc c'est vraiment la dessus que les élus ont la main pour commencer à vraiment prendre en compte ce risque et à faire en sorte, comme je le disais tout à l'heure, de pas augmenter les enjeux dans les zones à risque et de réfléchir aussi aux enjeux qui sont menacés à court, moyen ou long termes et voir quelles peuvent être leur futur. Et je trouve qu'aujourd'hui c'est quelque chose qui est quand même majoritairement peu pris en compte. Nous au Conseil Départemental on est sollicité en tant que personne publique associée à toutes les élaborations, révision de PLU donc on donne un avis sur tout les plans locaux donc on les voit tous passer. Aujourd'hui je trouve que les risques submersion, érosion sont assez peu pris en compte dans les PLU sauf la où il y a une obligation légale de les prendre en compte. [...] La les dispositions du PPR sont obligatoirement pris en compte dans les PLU. Donc là évidemment les choses sont intégrées dans le PLU, il y a des zones rouges etc, tout ça c'est bien mis. Mais c'est bien parce qu'il y a une obligation légale. Parce qu'ailleurs, tous les maires disposent de la carte des zones basses littorales pour autant je la vois jamais figurer dans les PLU, dans les points de zonages ça n'apparaît jamais. On voit bien que ça c'est quelque chose qui n'est pas tellement, l'appropriation n'est pas faite. Donc je dirais que la mise en gestion elle est pas très difficile par contre on s'en saisit pas. On ne saisit pas vraiment des outils qu'on peut avoir. » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

Le manque d'appropriation des outils et des instruments d'action publique par les élu.e.s nous montre ici, dans un premier temps, qu'il y a une hiérarchisation des valeurs. Les risques littoraux ne sont pas pris en compte dans l'élaboration d'un PLU dès lors qu'il n'y a pas de dimension légale obligatoire de zonage du risque. Ainsi, nous pouvons alors comprendre que des enjeux sont ou seront exposés à des risques littoraux sur du court à moyen terme. De fait, nous pouvons alors parler de mise en danger volontaire dû à un déni de conscience du risque littoral et du changement climatique. Dans un second temps, le manque d'appropriation des outils et de considération des risques montre bel et bien qu'il y a une inaction publique dans le domaine des risques littoraux. De nombreux outils existent, à différentes échelles, que ce soit au niveau institutionnel ou au niveau plus local, en lien direct avec les habitant.e.s. Les gestionnaires s'accordent sur le fait, que mêmes si de nombreuses réglementations existent sur la gestion du littoral, elles ne sont peut être pas assez strictes, et laisse alors une certaine marge de manœuvre pour les décisionnaires d'agir comme bon leur semble.

72 Rocle Nicolas. Gouverner les enjeux et les risques littoraux : des stratégies de façade (maritime) ? Une analyse de trois stratégies nationales sur le littoral français. 2019

« Pour moi, la politique est pas assez limitative je trouve, il faudrait une politique beaucoup plus restrictive et puis qu'on fasse, qui aie aucune urbanisation dans les secteurs vraiment à risque. Aujourd'hui il y a les zones rouges, oranges, jaunes, dans les PPRL, mais on voit bien qu'il y a toujours des dérogations, des aménagement avec le préfet, entre le maire et le préfet. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

L'inaction publique dans le domaine de l'environnement n'est pas un phénomène nouveau, même si l'information et la sensibilisation sont présentes et effectives, la prise de conscience est plus longue, et tant que le problème n'est pas réellement perceptible, nous ne nous en préoccupons pas. Et nous verrons par la suite que cette inaction publique ne peut s'expliquer par le manque d'informations, puisque gestionnaires et scientifiques alimentent perpétuellement la culture du risque et diffusent l'information. Donc l'inaction publique ne peut provenir du manque d'informations ou d'instruments d'action publique puisqu'ils existent, nous pourrions supposer alors qu'il y a un manque d'appropriation concernant l'information existante sur les risques littoraux. Seul le manque de considération de la problématique risque et environnement peut en être la cause, ou bien l'attrait économique du littoral qui fait passer au second plan la gestion des risques littoraux. Nous pourrions alors nous poser la question sur la capacité des échelles locales à gouverner le risque et à prendre les décisions le concernant, nous pourrions également nous demander si les politiques de la gestion du risque ne sont trop laxistes, ne permettant alors pas une gestion du risque stricte, empêchant élu.e.s et préfet.e.s d'engager un développement territoriale dans des zones où le risque est présent ou pourrait apparaître sur un court ou moyen terme. La prise en considération trop légère du changement climatique pourrait également jouer un rôle dans le fait qu'on ne prenne pas assez en considération les risques auxquelles nous nous exposons.

Québec : une inaction publique due au coût

Tout comme en France, nous pouvons également parler d'une inaction publique dans le domaine des risques littoraux au Québec. Et les causes de cette inaction ne sont pas tout à fait les mêmes. La Matanie n'a pas une population fortement présente sur son territoire, comme vue précédemment, la population se concentre autour des mêmes villes, ainsi les enjeux liés à la population ne sont pas les mêmes. Mais, au-delà de la protection des personnes, de nombreux enjeux constructibles dominant la côte et doivent ainsi bénéficier d'une protection. Au même titre que la France, beaucoup de maisons ou même d'infrastructures se sont vu construites en bordure de falaise ou de littoral et se retrouve aujourd'hui confrontées à des tempêtes de plus en plus violentes et dégradant fortement le linéaire côtier. La raison pour laquelle il y aurait une inaction publique sur le territoire d'après les gestionnaires est avant tout financière. En effet, protéger les biens, les personnes et l'environnement représentent un coût conséquent pour les MRC et les municipalités locales.

« Donc un enjeu c'est le coût, j'en ai pas parlé tantôt, mais c'est onéreux quand même la de gérer les risques côtiers. » Extrait entretien : 4 – CM – M – Qc

Les moyens, ou du moins les ressources financières représentent un réel problème d'action publique, il est difficile d'avoir les moyens financiers pour palier le risque et entretenir les ouvrages de protection qui sont quasi inexistant. Ainsi, la gestion des risques littoraux est très ponctuelle et prend effet seulement quand le risque est imminent, voir même déjà présent. C'est pour cela qu'énormément de bâtis sont détruits et les propriétaires dédommagés puisque la solution la plus simple est alors de

condamner les biens présents lors de violente tempête.

« Jusqu'à présent ça s'est fait quand même plus de façon très ponctuelle, en situation d'urgence la plupart du temps. Donc en réponse à des tempêtes ou bon à un risque qui était relativement imminent, je dirais que depuis peut-être environ deux ans il y a une volonté, volonté politique d'aller de l'avant, d'avoir une gestion du risque qui est un petit peu plus avenante, dans le sens où il y a une planification stratégique qui a été fait pour la ville puis au niveau, c'est en lien avec les changements climatiques évidemment. » Extrait entretien : 4 – CM – M – Qc

Le Québec connaît depuis peu un changement dans les mentalités, nous commençons tout juste à prendre en considération tant les problématiques environnementales liées aux risques que les problématiques liés aux enjeux. Des dispositifs de participation et de concertation sont de plus en plus utilisés afin de construire ensemble des projets pouvant limiter l'exposition aux risques et trouver des solutions d'adaptation sur du court à moyen terme voir même sur du long terme. Des plans stratégiques d'action publique sont alors établie par les Ministère qui relaient à leur tour au MRC afin d'être au plus proche de la réalité de terrain, mais les financements ne suivent pas, ainsi c'est à la charge de la municipalité de financer la gestion du risque, et comme précisé en amont, les MRC et municipalité locales se financent uniquement avec l'impôt foncier. La population étant assez dense et peu nombreuse, les moyens financiers manquent fortement et ne permettent pas d'alimenter la gestion du risque. On pourrait parler cette fois d'une hiérarchisation des valeurs liées au coût et non plus à des enjeux économiques et de développement territoriale comme en France. Ce n'est pas le seul enjeu, nous verrons par la suite que le manque de matérialité ou de visibilité du risque ne permettent pas de s'engager totalement dans une politique de gestion du risque littoral. De plus, le manque de personnel ou d'expert.e ne permet pas de prendre les décisions qui conviennent puisque les municipalité ne possèdent pas de personnes qualifiées pour entreprendre une gestion du risque.

« Il y a pas beaucoup d'accompagnement en fait dans les municipalités pour gérer le risque côtier, j pense que c'est vraiment un enjeu parce que c'est comme je disais tantôt t'sais nous on est une grosse municipalité pour notre MRC, les autres municipalités sont encore plus petites et il y a pas l'expertise interne nécessairement pour ça, pas le temps, pas le personnel non plus, t'sais comme je disais tantôt, je gère tout plein d'autres dossiers aussi la donc j'ai pas le temps de me mettre à temps plein la dessus, et ça c'est vraiment une difficulté. » Extrait entretien : 4 – CM – M – Qc

2.2 – Un manque de matérialité qui restreint la mémoire collective

Comme nous l'avons exposé précédemment, la gestion du risque littoral en Bretagne ne fait pas l'objet d'une prise de conscience effective permettant alors de se rendre compte des dangers auxquels nous nous exposons. Et cela pourrait être dû au fait que le risque en tant que tel manque de matérialité. Effectivement, la côte bretonne n'a pas connu d'événements graves depuis plusieurs décennies. Cette invisibilité du risque donc, pose alors problème dans son articulation, sa gestion et sa mise en avant sur la scène politique. Nous nous apercevront alors que même si nous avons connaissance des risques et des dangers qui sont proches de nous, tant qu'ils ne se produisent pas, cela n'arrive qu'aux autres.

« On en parle, moi je trouve que les problématiques d'érosion, submersion sont des problématiques qui sont très traitées par les médias, il y a beaucoup d'émissions, d'articles de journaux au grand

public qui traitent du sujet, c'est pas mis sous le tapis, on en parle beaucoup mais pour autant il y a un attrait pour le littoral qui est extrêmement fort, les maisons sur le littoral se vendent de plus en plus chères donc on peut pas dire après que ça se traduit par une défiance vis à vis du fait d'habiter dans une zone à risque. » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

Même si nous constatons qu'il y a un flux d'informations et une médiatisation importante contribuant à la culture du risque, l'attrait pour le littoral constitue un point d'engrègement. Vivre en bordure de littoral ne rime pas avec risque. A.Magnan et V.Duvat exposent que vivre en bordure du littoral est un mode de vie qui se déconnecte des phénomènes naturels et contribue alors à un déficit des connaissances sur le fonctionnement de l'environnement et sur la capacité d'une population à prendre conscience que le risque existe. Et cela joue en rôle dans l'augmentation à l'exposition aux risques littoraux des populations environnantes⁷³. Effectivement, même si les habitant.e.s peuvent avoir conscience du risque, cela n'empêche en rien une certaine méfiance du risque, bien au contraire. La perception du risque dépend de chacun.e, il devient alors difficile de faire comprendre à tout à chacun.e les enjeux littoraux. Et beaucoup vivent avec ce risque sans même imaginer les conséquences réelles que cela pourrait avoir tant bien sur leur habitation que sur leur vie. De plus, les risques que gestionnaires et élu.e.s tentent de maîtriser ou du moins prévenir, ne sont ni visible, ni connu sur le territoire, ainsi sensibiliser une population qui n'aurait jamais vécu de submersions, d'inondations ou même de forte tempête, devient complexe.

« De mémoire d'Homme, il y a plus trop de témoignages de ces événements là et en l'absence de vécu du risque, c'est pas toujours évident de pouvoir, comment dire, sensibiliser, informer au mieux, il reste encore une part importante de la population soit dans le déni soit pour qui ces risques là sont lointain et pas forcément une réalité. » Extrait entretien : 1 – CM – C – F

Nous pouvons également souligner la question de la temporalité. Pour de nombreux.ses acteur.rice.s (habitant.e.s, élu.e.s etc), les risques, bien qu'ils soient présents, ne se manifesteront que dans plusieurs années voir décennies.

« Alors, je pense qu'il y a une partie oui, et une autre qui je pense, pense que ça existe mais pour eux c'est quelque chose qui arrivera peut être dans quelques années, voire même dans quelques décennies, pour eux c'est pas une actualité. » Extrait entretien : 1 – CM – C – F

Ce qui s'est passé avant, ne concerne que ceux.celles et ce qui étaient la avant. Le manque de vécu, ou du rappel du vécu contribue à une forme d'« amnésie » ou de « déni » ne permettant pas mettre en place la gestion du risque comme il se doit. Prenons l'exemple des diagnostics de vulnérabilité. Un agent/gestionnaire rend visite à tout.e habitant.e dont le bien est exposé à un risque, que ce soit la submersion ou l'érosion afin de prendre part à des éventuels aménagements qui pourraient être effectués dans la maison. Ces diagnostics permettent de rendre compte de la vulnérabilité du bien mais également d'établir un dossier permettant alors au propriétaire d'effectuer les travaux nécessaires pour se protéger du risque financé à 80 % par l'État. Cet outil constitue alors un outil de sensibilisation et d'action. Mais la population ne semble pas conquise par cet offre d'État, puisque très peu de personne dans le Finistère ont déposé un dossier. Ici, nous voyons alors que même si la population semble être informée et dispose de moyens pour se protéger elle ne s'en saisit pas car le risque n'est pas visible ou matériel. De plus les

⁷³ Magnan Alexandre K, Duvat Virginie, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés*, 2015/2 (Vol. 23), p. 97-108.

diagnostics de vulnérabilité de l'habitat s'inscrivent seulement dans les PPRL où ils sont obligatoires, et dans les PAPI où ils sont seulement suggérés.

« Ils avaient des personnes, donc les propriétaires avaient 5 ans pour mettre en œuvre ces dispositions, au bout de 5 ans, sur 400 maisons, alors elles étaient peut être pas toutes dans l'obligation de faire, mais il y en avait certainement une bonne centaine qui devaient l'avoir, il y avait 33 dossiers déposés. Donc on voit bien, même de la part des propriétaires etc, la prise en compte du risque est extrêmement faible » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

Par nature, nous savons que l'humain a tendance à mettre de côté ce qui le dérange, ce dont il ne veut pas se souvenir, car le souvenir représente un ensemble de sentiments négatifs et met en avant les sentiments de peur et de vulnérabilité. De plus, les côtes font l'objet d'une double population, les locaux, qui sont là à l'année, et la population estivale, celle qui possède les résidences secondaires et qui ne voit pas les tempêtes et les désagréments de l'hiver. Ce facteur pourrait jouer un rôle dans l'entretien de la culture du risque. Cette culture bien trop souvent mise de côté dû au fait que pour le moment la Bretagne, ou même la France, ne sont pas encore sujettes à des phénomènes météo-marins préoccupants voir dévastateurs.

« Ouais, mais j pense que l'être humain oublie très vite aussi hein, on sait très bien que dans les secteurs il y a ce qu'on appelle une amnésie climatique hein, une amnésie du risque, elle est là, c'est à dire qu'au bout de 10 ans 15 ans, quand il y a pas trop eu de tempêtes, et ben les gens oublient, et puis ceux qui sont arrivé en secondaire, ils viennent il fait super beau, donc comment peuvent-ils imaginer qu'en période de grosses tempêtes il y a des paquets de mer qui peuvent être inondés, voilà. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Nous pourrions également supposer que cette « amnésie », cet oubli du risque ou de la catastrophe est dû à la médiatisation. Effectivement, les médias, souvent perçus comme première source d'information, construisant et relayant l'information de la manière dont ils le souhaitent. Nous pourrions noter qu'à chaque nouvel événement météorologique perturbateur voir catastrophique, les médias traitent l'information comme s'il s'agissait de la première fois. Or, souvent, des événements d'envergures similaires se sont déjà produits sur le territoire français. Cette forme de médiatisation contribue fortement à renier, à balayer ce qui a pu advenir par le passé. La médiatisation d'un événement joue un rôle important dans la mémoire collective et donc dans la culture du risque. Les médias auraient tendance à faire paraître un événement parfois récurrent, comme nouveau, laissant alors le doute planer dans la mémoire collective et invisibilisent le passé. Soit la culture du risque déjà existante, mais qui n'est pas ancrée dans les mentalités. A cela s'ajoute l'impact émotionnel que peut avoir un événement d'une telle envergure, laissant parfois un traumatisme dans l'esprit d'une population et poussant alors à l'oubli, pour ne pas se souvenir de ce qui paraît douloureux.

« Après moi je reste quand même aussi prudent sur la mémoire du risque parce qu'on est pas des machines et on a un conscient et un inconscient et quand il y a des catastrophes on sait bien que tout ça ça se mélange et notre inconscient des fois fait en sorte qu'on oublie des choses. Et il y a beaucoup de travaux qui ont été menés sur la mémoire du risque et on voit que cette mémoire elle est très fugace, c'est à dire que quand il y a un événement qui se produit, un événement naturel, type tempête etc on a souvent tendance à dire « on a jamais vu ça, c'est la première fois », on entend souvent ça dans les média. Après quand on regarde les chroniques, bah si on a déjà vu en fait, c'est rare qu'on est jamais vu. Et du coup bah c'est pour ça que dans les papiers qu'on

travaille beaucoup sur la culture du risque, on met des repères de crues etc, bah pour montrer que ça c'est déjà produit et que ce n'est qu'une reproduction de ce qu'on connaît déjà. Donc après faut pas se cacher derrière son petit doigt c'est que des fois ça nous arrange bien de faire en sorte d'oublier que l'eau est montée à tel endroit, à tel hauteur et que bah ouais ça fait juste que recommencer en fait. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Le risque n'est pas seulement un enjeu actuel, c'est également un enjeu futur, qui se doit d'être exploité sur du long terme et non pas que sur du court ou moyen terme, idée que nous pouvons transposer au changement climatique. L'enjeu n'étant pas majeur ou réellement préoccupant pour le moment, et les risques n'étant pas matérialisés et visibles, il est difficile de prendre conscience que le risque existe et qu'il évolue. D'autant plus avec le changement climatique qui pourrait faire apparaître de nouveaux phénomènes, autre que la montée du niveau marin, qui poseront de nouvelles problématiques sur le territoire Breton. Le risque est connu, or il est plus simple de faire l'impasse et de « l'oublier », cela permettant alors de ne pas entreprendre les responsabilités et les décisions parfois trop difficiles qui ne passent pas dans l'opinion collective. La solution reste alors à l'état de ce que nous avons décrit jusqu'à présent, attendre le dernier moment pour agir, pourrions nous alors parler d'une procrastination dans le domaine du risque, d'une peur du changement ou alors tout simplement d'une inconscience face au risque ? La culture du risque existe, le risque existe, de nombreuses informations, que se soient d'un point de vue scientifique, institutionnelle ou autre sont présentes, alors pourquoi nous ne prenons pas en charge le risque ? Et bien nous pouvons voir que cela se déclinerait au niveau local. En effet, nous constatons qu'au niveau local, quand un événement a eu lieu, des actions sont effectuées et la population est informée sur le risque. Nous pourrions alors dire que la conscience du risque prend effet à partir du moment où un événement grave ou mettant en péril les biens et les personnes a eu lieu. Prenons l'exemple de la commune de Guissény, qui s'est vu depuis plus de dix ans mettre en place une gestion du risque partagée avec sa population, dans un premier temps pour la tenir informer, la sensibiliser sur le risque littoral et dans un second temps, pour lui permettre de prendre part à la gestion du risque. Effectivement, de nombreux ateliers ont été mis en place afin de construire des projets entre élu.e.s, gestionnaires et riverain.e.s. Cela donne à chacun.e la possibilité de s'investir, de prendre connaissance de ce qu'il en est et surtout de partager la culture du risque non plus dans un espace discret entre décisionnaires, mais à un niveau public, autrement le niveau qui conviendrait pour que le risque s'installe dans la société et ne fasse plus l'objet d'un « déni » de conscience ou d'une « amnésie ». Nous pourrions alors déjà supposer que les dispositifs de participation et de concertation jouent un rôle dans l'acquisition et l'appropriation de la culture du risque, même si cette prise de conscience est due à un événement, la tempête Johanna de 2008, contribuant fortement à l'érosion des côtes et mettant alors en péril de nombreuses demeures en bordure du littoral. Ainsi, c'est encore une fois dans l'urgence que nous agissons, mais cela aura tout de même eu son impact puisqu'encore aujourd'hui, l'ensemble des décisions concernant la gestion du risque dans cette commune font l'objet d'une démocratie participative à travers la mise en place de dispositifs de participation et/ou de concertation publiques.

Québec : l'invisibilité comme facteur d'oubli

Tout comme sur le territoire Breton, le Québec ne fait pas exception. Les risques n'étant pas réellement visibles, conséquents voir papables, le déni prend place dans la société. Même si toutes populations à conscience de l'existence du risque, elles ne s'en préoccupent pas tant que le risque ne prendra pas

effet dans la réalité.

« Oh on est dans le déni pas mal (rire), quand même, au niveau public de plus en plus, parce qu'il y a eu d'autres problématiques ailleurs, au niveau des inondations à cause des changements climatiques un peu. Par contre, au niveau résidentiel, il y a encore plein de gens qui achètent des résidences qui sont clairement à risque, peut être pas imminent mais à court terme. Non ils ne voient pas le risque tant que ça ne leur arrivent pas. C'est une bonne forme de déni quand même. » Extrait entretien : 4 – CM – M – Qc

Ici aussi, nous nous rendons alors compte que le manque de matérialité empêche une réelle prise de conscience du risque. Le fait que des événements violents, graves ou catastrophiques ne se produisent pas traduit que le risque n'existe pas dans la mémoire collective, même si encore une fois, informations, outils et sensibilisation sont bels et bien présents dans l'espace public et politique.

« La relocalisation des résidences à Matane-sur-Mer a fait diminuer le niveau de risques puisque les résidences sont plus là, et le phénomène qu'on a c'est que beaucoup de gens, il y a beaucoup de roulement dans les propriétés. Dans le fond, les gens vont acheter une propriété et la revendre au bout de 3 ans. Donc il y a beaucoup de personnes qui achètent des propriétés et qui arrivent dans la région, qui ont jamais vu la mer ou s'ils l'ont déjà vu, sont à peine au courant que les marées existent, donc il y a des gens qui arrivent et ne sont pas du tout au courant, et tout ce qui les intéresse c'est la vue. Il y a toujours un peu à recommencer parce que la population change. Il y a des gens qui sont là depuis longtemps et ils sont conscient qu'un jour ils devront s'en aller, mais comme ça fait longtemps qu'ils sont là, ils croisent les doigts et avec un peu de chance ça va durer encore longtemps et ils auront le temps de vendre. Parce que c'est quand même pas quelque chose qui est fréquent à Matane, c'est plutôt limité en terme de dégâts donc les gens restent, jusqu'à un certain point tolérable, ça n'arrive pas tous les ans. » Extrait entretien : 5 – R – M – Qc

2.3 – La figure de l'expert, indissociable de la légitimité de l'action publique

La figure de l'expert.e joue un rôle très important dans la gestion et la vision du risque littoral. L'expert.e ou le.la scientifique, est une personne ou un groupe de personne qui effectue une étude sur un territoire donné par rapport à un problème particulier. L'expert va alors étudier les dynamiques du territoire pour savoir ce qui est le mieux pour celui-ci afin de pouvoir, par exemple, mettre en place les ouvrages de protections nécessaires. L'expert.e est donc sollicité.e par les institutions pour affirmer, appuyer et légitimer l'action publique. Pourquoi ? Parce que les institutions qui prennent les décisions et agissent sur le territoire ont besoin de la parole scientifique pour prouver que leurs actions sont effectives et ainsi légitimer l'action publique. Sans la figure de l'expert.e il devient alors difficile d'agir sur un territoire sans que le public remette en question la parole institutionnelle. D.Le Breton nous explique que l'expertise scientifique affirme donner une évaluation « objective », « réaliste » d'un péril tangible et mesurable, et dont l'occurrence répond à des probabilités établies⁷⁴, or le risque littoral est difficilement probabilisable puisqu'il dépend d'une pluralité de facteurs météorologiques, géographiques ou encore morphologiques. La société s'appuie alors sur cette technocratie pour justifier ces actions et ainsi

⁷⁴ Le Breton David, « Chapitre II. La construction sociale du risque », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 32-55.

relativiser les éventuels risques auxquels elle s'expose en vivant proche du littoral. Cette culture de « l'ingénieur » engendre alors un développement, ou autrement dit une gestion « sûre » et « maîtrisée », ne laissant alors pas de place au doute en l'action publique⁷⁵. Ainsi, la parole scientifique représente un atout pour les institutions publiques, permettant une certaine justification et limitant la remise en question de ses actions. La gestion du risque littoral s'appuie essentiellement sur les savoir experts et scientifiques, ne laissant pas tellement de place aux savoir profanes et locaux, qui pourraient parfois être avantageux et à prendre en considération.

« C'est vraiment de montrer d'un point de vue scientifique qu'il y a des gens qui ont réfléchi au truc et que c'est pas que Lorient Agglo qui manipule l'information mais que l'information vient de sachant et parce qu'ils sont les profanes justement, ils sont les sachants mais qui habitent le site. Donc nous, on est plutôt sur des référents experts qui sont spécialistes du sujet et qui savent de quoi ils parlent. Donc ils peuvent pas remettre en cause, c'est ça le truc. S'ils disent « Bah non c'est n'importe quoi ce que vous dites sur l'élévation de la mer » bah si on a le spécialiste du coin qui connaît très bien le secteur, ils vont pas le remettre en cause alors que nous ils pourraient nous dire « vous racontez des bêtises, vous les services c'est n'importe quoi » alors qu'ils vont pas remettre en cause l'expert. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Pour Y.Trépos l'expert.e est appelé.e dans l'objectif d'apporter des solutions ou de formuler un jugement dans une situation troublée⁷⁶. Contrairement aux gestionnaires qui exercent leurs compétences de manière routinisée (Y.Trépos, 2006), n'apportant alors pas l'objectivité souhaitée pour traiter et trouver les solutions à un problème. Les expert.e.s sont souvent sollicité.e.s par les institutions dans le but de poser un diagnostic afin d'aider à la prise de décision (Y.Trépos, 2006). La figure de l'expert.e se retrouve, lorsqu'elle repose sur l'État, authentifier, « labelliser », c'est une garantie de sérieux et de connaissance dans une procédure, confèrent alors aux institutions une légitimité dans son action⁷⁷. Ainsi l'expert.e s'appuiera sur l'ensemble des ressources existantes pour donner son verdict sur la décision finale. L'expert.e sait alors se rendre indispensable, il devient un instrument public permettant de cautionner les décisions publiques. La figure de l'expert.e n'est donc plus une simple figure scientifique, elle devient un symbole d'autorité car elle impose son avis supposé être veridict. Et la gestion du risque se construit essentiellement sur les savoirs scientifiques. L'expert n'est pas seulement celui qui sait ce dont il parle mais celui qui est appelé à injecter ce qu'il sait dans un processus d'action publique, l'expert devient le médiateur entre les institutions et le public⁷⁸. La gestion du risque se construit majoritairement sur les savoirs scientifiques. Scientifiques et gestionnaires travaillent en partenariat, l'Université de Bretagne Occidentale organise de nombreuses recherches, financé par la Région ou le Département, sur le territoire finistérien afin d'aider gestionnaire et élu.e.s à prendre les décisions les plus adéquates à la réalité de terrain. Ces partenariats permettent d'enrichir et de construire ensemble une culture du risque uniquement entre scientifiques et gestionnaires, même si ces informations sont transparentes et totalement libre d'accès, elles s'adressent principalement aux professionnel.le.s de la gestion des risques littoraux.

75 Magnan Alexandre K, Duvat Virginie, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés*, 2015/2 (Vol. 23), p. 97-108.

76 Trépos Jean-Yves, « La fragile légitimité des experts », *Sciences Humaines*, 2001/6 (N°117), p. 7-7.

77 IBID

78 Lima Léa, « Les frontières de l'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009/1 (n° 126), p. 149-155.

« Le fait d'avoir, ça s'est concrétisé l'année dernière par une convention de partenariat mais ça fait plusieurs années qu'on travaille avec eux, qu'on est convié à différentes réunions, qu'on est associé en tant que territoire d'études dans les projets de recherches. Donc tout est intéressant en terme de connaissances pour voilà avoir une vision assez large du sujet, pouvoir savoir ce qui est fait. On a le CEREMA qui est un bureau d'étude qui émane de l'état qui nous accompagne sur la partie technique aussi. Donc l'information elle se crée et se diffuse bien entre nous. » Extrait entretien : 1 – CM – C – F

Il peut arriver, notamment lors de l'utilisation de dispositifs de participation et/ou de concertation que les gestionnaires aient recours à des savoir plus locaux, notamment à travers les professions liées à l'agriculture de la mer afin de bénéficier de retour d'expériences. Les savoir locaux ont leur importance, ils permettent de construire un projet en toute connaissance de cause et en toute connaissance de la réalité de terrain, d'où l'importance d'inclure la parole du public dans la prise de décision finale concernant les risques littoraux, même si celle-ci est visée (conchyliculteur.rice, agriculteur.rice, ostréiculteur.rice, pêcheur.euse etc.). Mais cela s'effectue seulement quand des projets se construisent collectivement, sous l'angle de la concertation, c'était le cas du projet CACTUS, projet européen qui a pour objectif de trouver les solutions de demain pour la gestion et la protection des côtes. Et pour réaliser ce projet, les gestionnaires ont sollicité de nombreux professionnel.le.s de la terre et de la mer pour établir des fiches techniques sur les pratiques dites durables dans le milieu côtier pour d'adapter au changement climatique et se protéger des risques côtiers.

« Bah souvent on s'appuie plutôt sur des données universitaires ou les rapport du GIEC, des documents officiels comme la stratégie nationale d'adaptation ou des documents comme ça qui en font référence. Et ensuite en général on s'appuie beaucoup, et c'est ce qu'on avait fait en 2015 au moment de la COP, dans cette objectif de rendre les choses plus concrètes de pouvoir aussi à chaque fois de pouvoir capitaliser les retours terrains. Et donc on avait des témoignages d'agriculteurs, de conchyliculteurs au local pour voir aussi s'ils étaient aussi en capacité de voir s'il s'agit du changement climatique et en généra ils sont toujours très humbles concernant leurs capacités et leurs connaissances. Mais voilà, on essaye aussi de tirer des parties. On a des évolutions d'espèces, des choses qu'on voyait moins avant qu'on voit plus aujourd'hui. C'est peut être pas directement le changement climatique, mais on essaie dans nos échanges de s'appuyer sur ces observations de terrains et je trouve que ça aide beaucoup. En fait si on restait juste sur une approche scientifique et ce qu'on dit au niveau global, national, c'est ce qu'on essaie de faire, il y a besoin d'avoir un lien local et d'avoir aussi des approches sensibles par rapport à notre environnement direct, à l'identité de notre territoire, ces anecdotes que les gens vont pouvoir partager. Donc on est à la fois sur ces deux niveaux, j'ai l'impression en tout cas. » Extrait entretien : 6 – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F

La place du public dans la décision est difficilement observable, bien que des dispositifs de participation existent, comme l'enquête publique. Le savoir profane est difficile à modéliser, notamment en raison de la pluralité de profils existants. Si chaque personne, quelque soit son statut, donnait son avis, il serait bien trop compliquer de construire un projet qui convienne à tou.te.s. Ainsi, la parole du.de la citoyenne est volontairement mise de côté. Le savoir profane, ou local est bien trop dense, les avis très divergents et la pluralité de perceptions empêcherait le bon déroulement du processus de problématisation ou encore de décision. Mobiliser les savoirs locaux, c'est mobiliser l'ensemble de la population, de nombreux outils de

participations existent pour cela, et ne sont pas toujours saisis par le public lui-même. N.Rocle nous explique dans son article *Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux*, que le système de gestion des risques littoraux se base essentiellement sur les savoirs dit « expert », seuls légitimes à fonder l'estimation des aléas, des vulnérabilités ainsi que la rationalité à adopter⁷⁹. Les pouvoirs publics en fonction de ces connaissances et pronostics, dans leur mission sécuritaire, établissent des actions alors susceptibles de réduire la probabilité d'occurrence et gravité des conséquences d'un risque avéré ou supputé⁸⁰. Notre fonctionnement s'inscrit dans une société technocratique et unilatérale⁸¹. La prise en compte du public est nécessaire mais marginale puisque l'objectif est que ces perceptions pèsent le moins possibles sur les choix des autorités publiques (Gilbert, 2003). Les experts représentent l'objectivité qui seraient les seuls à pouvoir établir une exactitude dans la gestion du risque littoral contrairement au public qui détient un avis trop subjectif et donc inexact⁸². N.Rocle nous explique que les savoirs locaux ou profanes sont peu légitimes dans ce domaine d'action publique, car ils représenteraient un obstacle à dépasser bien trop important, comportant alors des biais cognitifs qui ne permettraient pas de prendre une décision publique qui convienne (Rocle, 2016). Ainsi la figure de l'expert prend une place importante dans la gestion du risque littoral, contribuant ainsi à appuyer et légitimer l'action publique. La parole du citoyen prend difficilement place dans ce champ, le manque d'objectivité de la population sur un problème donné ne ferait que ralentir le processus décisionnel. Et même, si de plus en plus, des dispositifs de participation et de concertation sont mis en place dans la sphère des risques naturels littoraux, il est trop complexe d'intégrer l'ensemble des avis citoyens dans la prise de décisions. Ce système unilatéral, où le savoir vient seulement de l'expert est fortement rependu dans le domaine de l'action publique, d'autant plus dans la gestion du risque puisque le public n'est pas considéré comme rationnel et compétent et donc apte à prendre part à la décision (Rocle, 2016).

3. Une question d'inertie

L'inaction publique dans le domaine des risques littoraux nous montre bien que la gestion du littoral s'inscrit dans une forme d'inertie. Effectivement, nous avons vu jusqu'à présent que seuls des événements tempétueux voire catastrophiques bousculent mentalités et pratiques afin de répondre à un besoin une fois l'événement passé et les dommages exposés. L'inertie correspond au fait de refuser, consciemment ou non, un éventuel changement, tant dans les pratiques que dans les façons de penser et organiser un territoire. Nous pouvons remarquer que ce principe s'applique plus généralement au domaine de l'environnement. Nous savons maintenant, depuis plusieurs décennies, que le changement climatique bouleverse nos sociétés et accentue les risques naturels auxquels nous nous sommes délibérément exposés. Et nous savons dès lors qu'il y a une inaction publique probante dans ce domaine politique toujours aujourd'hui. Dénis de conscience, refus d'acceptabilité ou simple procrastination, la gestion des risques littoraux ne manque pas à l'appel. Comme soulevée précédemment, l'inaction publique dans ce domaine se traduit par une multitude de facteurs ne justifiant en rien ce manque de considération, mais disons qu'il est plus simple et acceptable de mettre de côté des décisions qui auraient un réel impact mais qui dérangent tant l'espace politique et public. Les politiques publiques qui sont mises en place, que ce

79 Nicolas Rocle, Bruno Bouet, Silvère Chasseriaud et Sandrine Lyser, « Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 numéro 2 | septembre 2016, mis en ligne le 08 septembre 2016, consulté le 03 juin 2021.

80 IBID

81 IBID

82 IBID

soit au niveau local, national ou européen, ne cherchent pas à « mettre un terme aux périls pour les générations futures, mais à définir [...] des seuils acceptables de nocivité » (Le Breton, 2017). C'est alors une manière de fermer les yeux sur le danger en renvoyant sa résolution à plus tard⁸³.

3.1 – La question de l'adaptation

La notion d'adaptation dans le champ des risques littoraux prend une place de plus en plus importante, d'autant plus aujourd'hui où gestion du risque littoral et changement climatique se chevauchent et se construisent ensemble. Les définitions de cette notion sont variables selon les acteur.rice.s et leur domaine d'action. Ainsi l'adaptation est soit synonyme de changement, soit synonyme de lutte ou englobe ces deux termes. Nous pouvons également noter que l'adaptation est également synonyme d'anticipation. S'adapter reviendrait alors à prendre en considération des événements qui pourraient se produire et l'impact qu'ils pourraient avoir si nous ne prenons pas des décisions en amont. S'adapter ou anticiper, reviendrait à mettre en place une véritable action publique qui prendrait alors en considération les risques littoraux.

« Aujourd'hui s'adapter c'est anticiper, et ce qui n'est pas toujours évident. Dans l'anticipation il y a ce qu'on peut appeler l'évitement, c'est à dire qu'on a vérifier un certain nombre de données rationnelle et on se dit que pour éviter telles ou telles choses on va prendre telles ou telles mesures. » Extrait entretien : 10 – M – C – F

S'adapter serait un moyen de prévenir les risques, de préserver, c'est quelque chose vers lequel il faudrait tendre afin de le penser dans le temps et l'espace, en créant des politiques sur du plus long terme que ce que nous connaissons pour le moment. S'adapter c'est aussi modifier ce que l'on connaît déjà, c'est modifier notre culture, notre manière de voir les choses, de les concevoir et d'agir. Et l'adaptation ce n'est pas juste savoir, ou avoir connaissance d'un problème, c'est également se donner les moyens d'agir. L'adaptation demanderait alors une certaines capacités aux individu.e.s qui composent nos sociétés de questionner ses habitudes, ses comportement afin d'évoluer avec son environnement et éviter de se rendre encore plus vulnérable aux risques littoraux. Jusqu'à présent, les politiques publiques existantes ne supposent pas réellement l'adaptation, elles s'inscrivent dans une temporalité plutôt courtes, et les solutions pour se protéger du risque n'empêchent en rien le risque de se produire et d'engendrer des dommages.

« On en a une vision assez intégratrice de l'adaptation et pour nous c'est à la fois, c'est quelque chose qui doit se penser; c'est vraiment multiscale tant en terme d'espace qu'en terme de temporalité. [...] Mais pour moi c'est vraiment un changement de culture, c'est à dire que l'adaptation ça devrait être le fil rouge de toutes les politiques publiques et de tous les actes de développement et d'aménagement, qu'ils soient individuels, privés à grande échelle et collectifs et on en est très loin. C'est vraiment une question aujourd'hui, plus que de prise de conscience, parce qu'on peut avoir conscience de quelque chose mais ne pas agir. [...] L'adaptation elle passe par toutes les échelles, l'échelle individuelle, professionnelle, collective, politique et pour l'instant comme l'a dit 7, c'est quand même des micros actions, c'est une constellation de micros-actions, on y est pas. Bon c'est vrai il y a des plans nationaux d'adaptation, mais bon on les a lu, on les a

83 Le Breton David, « Chapitre III. Les sociétés du risque », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 56-104.

analyser, c'est très généraliste, c'est très incantatoire mais en même temps il y a besoin d'actes concrets et les actes concrets faut les traduire quoi, et ils se traduisent à toutes les échelles.» Extrait entretien : MC (6) – R – PNR – F / JH (7) – CM – PNR – F

S'adapter, au sens du changement est une pratique qui n'est pas encore ancrée dans la construction des politiques publiques liées à la gestion du risque littoral et à l'environnement. Cela fait écho avec l'inaction publique que nous avons pu observer en amont. Les enjeux en bordures du littoral représentent une ressource économiques bien trop importante pour envisager des politiques adaptatives supposant alors des changements trop important pouvant mettre en péril l'économie d'un territoire. Il est alors plus de rien faire, ou d'élaborer des micro-actions plutôt que de prendre en considération les problématiques environnementales que nous rencontrons actuellement et d'agir dessus. L'adaptation est un concept récent et encore trop lointain dans la pensée commune.

« Bah c'est vrai, je rebondis sur cette idée que l'adaptation est intégratrice, on a souvent des échanges la-dessus, est ce que si j'aborde la question de la mobilité, pour nous l'adaptation à partir du moment où on requestionne nos comportements, nos habitudes, nos manière de faire, on rentre dans l'adaptation et c'est vrai que très souvent, que ce soit l'adaptation au changement climatique ou que ce soit l'adaptation par exemple des professions, des métiers, il y a une forme d'évanescence où finalement c'est la conjoncture environnementale, sociale qui va faire qu'on va voir des évolutions, mais on prend pas forcément la mesure rétroactive des étapes par lesquelles on est passé et qui font qu'aujourd'hui on en est là. C'est quelques choses de finalement assez naturel et la par la forme des choses on est obligé d'aller sur un rythme qui est plus rapide et c'est ça qui bloque en fait. Et c'est vrai que la grande difficulté, faudrait un réel changement de pratique et une réelle ambition et c'est ce qui manque et je pense, alors après c'est quand on en discute à droite à gauche avec les gens, mais pour beaucoup ce sera que quand on sera au pied du mur que les choses vont bouger et on attend le dernier moment malheureusement pour faire bouger les choses. » Extrait entretien : MC (6) – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F

La notion d'adaptation est aussi synonyme de lutte, autrement dit, la solution pour lutter contre les risques de submersions par exemple est de continuer de construire des ouvrages de protection en bordure du littoral. S'adapter reviendrait à l'idée de concevoir quelque chose pour se protéger d'un risque. La technique s'impose dans cette définition de l'adaptation. Nous pouvons également noter que la notion de temporalité n'est alors pas la même, effectivement établir une logique d'action calquée sur l'aménagement d'un territoire repose sur du court ou moyen terme, les solutions apportées ne seraient alors pas durables. Cela sous-entend aussi qu'il n'y a pas de remise en question de nos méthodes de fonctionnement, et donc pas de changements visibles.

« Bah adaptation c'est comment anticiper le changement climatique, comment on intègre ce volet la pour que le projet qu'on réalise, eh ben par exemple un aménagement va prévoir si on dit que dans un PPRL l'élévation du niveau de la mer va se faire à plus de 60 cm, bah le projet urbain devra être à une telle hauteur que si jamais c'est inondé bah que ce soit au dessus. C'est quel est le niveau de protection qu'on se donne par rapport au niveau de risque qu'on va avoir. Donc c'est intégrer ce volet adaptation, anticiper le changement climatique. C'est plus ça, c'est par exemple on veut faire un aménagement urbain avec des zones végétalisées mais on sait très bien qu'il y aura

un risque inondation et ben on va faire en sorte que le projet d'aménagement il y ait des noues, enfin les noues vous savez c'est des aménagements enherbés qui permettent l'écoulement de l'eau, et des zones de rétention en amont, c'est comment on gère le niveau de l'eau qui peut arriver comme ça par paquet de mer ou comment on peut l'évacuer le plus rapidement possible. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Ainsi, l'adaptation fait l'objet de multiples définitions, phénomènes que nous pouvons retrouver entre les différent.e.s acteur.rice.s de la gestion des risques littoraux. En effet, la pluralité de définitions des différentes notions qui composent la gestion du risque naturel littoral peut poser problème, et notamment dans l'action. Si les termes utilisés ne sont pas les mêmes pour tou.te.s et qu'ils diffèrent en fonction de chacun.e.s, il devient alors difficile de se comprendre et d'agir ensemble. L'adaptation faisant l'objet d'une double définition, qui peut s'entremêler, il devient complexe de se saisir de la notion de changement, dans le sens où l'adaptation sous-entend de prendre en considération que notre système de pensée et d'action ne conviendrait peut être pas et qu'il faudrait le repenser. Ce manque de considération a donc un impact sur la capacité d'agir des institutions publiques, puisque le changement ne s'imbrique pas dans la manière de penser actuelle, ainsi la temporalité de l'action ne peut pas évoluer. Les politiques publiques liées à la gestion du risque littoral restent inchangées, et s'inscrivent dans une temporalité de court à moyen terme, ne prenant alors pas en compte les scénarios d'adaptation futurs qui pourraient peut être éviter des coûts financiers élevés et des catastrophes.

3.2 – Des solutions qui existent mais qui dérangent : la stratégie de relocalisation.

Des outils permettant de se protéger des risques liés au littoral existent. L'adaptation du bâti par exemple, qui a pour objectif de rendre les dommages moins conséquents dans les maisons exposées à des risques de submersion sont pris en charge par l'État. A cela s'ajoute l'entretien des dunes et des falaises, et l'entretien des ouvrages de protection présents sur un territoire. Ces outils, faisant l'objet d'une adaptation pour lutter et amoindrir les dégâts en cas de submersion restent des outils de protection mineurs, n'empêchant absolument pas qu'une catastrophe détruise des biens ou mette en péril la survie des habitant.e.s exposé.e.s à un risque d'inondation. Ces solutions dites d'adaptations sont pour le moment un moyen de se protéger de risque qui n'ont pas encore de visibilité en Bretagne. Or, en cas de submersion catastrophique ou encore d'une érosion importante, elles ne permettront pas de ramener les maisons détruites lors d'une tempête dévastatrice.

« Je prends un exemple, pour la communauté de la gestion des risques, l'adaptation quand on focalise sur la gestion des risques côtiers, c'est l'adaptation du bâti, et c'est juste ça en fait, c'est mettre des maisons sur pilotis, c'est mettre des bâtards d'eau, remonté les prises électriques. Mais réfléchir à la relocalisation c'est impossible. Enfin voilà c'est tout un champ où il n'y a pas du tout les mêmes significations d'une institution à l'autre, c'est le bordel un peu. » Extrait entretien : 6 – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F

Ainsi, une nouvelle stratégie de protection voit doucement le jour et commence à s'implanter dans la réflexion autour de la gestion du risque. La stratégie de relocalisation est une politique d'action publique qui « 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). L'objectif est alors de reculer les enjeux afin de se protéger des aléas. La

mise en place d'une telle stratégie montrerait alors que la gestion n'est plus axée vers la défense et la protection contre la mer mais vers l'adaptation au recul du trait de côte (Basara, DATE). Mais gardons à l'esprit que cette stratégie, pour le moment, ne passe pas dans l'opinion et l'espace public. De plus, cette stratégie d'adaptation, contrairement à celles connues à ce jour, demande une temporalité différente, elle s'effectuerait sur du long terme, notamment parce que l'investissement financier est important, mais aussi parce qu'il faut le temps de trouver les potentiels terrains pouvant accueillir les enjeux qui seraient déplacés.

« Ce qui fait que, quand on a une problématique qui commence à monter en puissance, comme l'érosion côtière et là aussi c'est compliqué parce que les solutions sont pas simples et là encore, par exemple les opérations de recomposition spatiale ou de relocalisation peu importe comment on les appelle, ça passe pas trop dans l'opinion publique. Donc là aussi il y a un travail de pédagogie à faire. Et puis ça doit s'inscrire dans un temps long parce qu'on peut pas claquer des doigts, aller on recompose demain un territoire hein, il faut trouver des terrains pour replacer des enjeux etc. [...] Donc du coup il faut arriver à travailler peut être sur des pas de temps plus court, pour essayer quand même de mobiliser un petit peu les habitants et les élus, parce que c'est beaucoup eux qui ont la main sur ces questions là. » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

La stratégie de relocalisation n'est pour le moment pas envisageable, puisque cela demande du temps, de l'argent et un nouvel aménagement territorial important, que certaines communes ne pourraient peut-être pas se permettre. De plus, comme vu précédemment, le littoral reste un territoire attrayant, le tourisme prolifère, l'économie y est florissante, alors comment une telle stratégie pourrait être mise en place alors que la gestion du risque telle que nous la connaissons actuellement a du mal à s'inscrire dans l'espace public.

« A Gâvres, le maire est toujours persuadé qu'il faut attirer du monde, il faut protéger la population mais il est pas dans la logique encore de déplacer les populations et racheter les maisons. Ça, la relocalisation c'est pas du tout encore dans les esprits. Il peut pas faire c'qu'il veut parce qu'il y a quand même des règles d'urbanisme, mais tant qu'il n'y a pas des règles strictes, bah les élus sont toujours un peu à la marge hein. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

La mise en œuvre d'une telle stratégie, n'est pour le moment pas encore acceptée, pour cela, la mise en place de dispositifs de participation et de concertation pourraient permettre alors une meilleure sensibilisation du public et des élu.e.s, dans l'objectif de construire un projet ensemble afin que chacun.e.s comprennent les enjeux qu'englobent la gestion du risque littoral ainsi que ceux liés au changement climatique. La stratégie de relocalisation n'a pour le moment, que très de chance de s'installer dans la sphère politique. Nous pouvons également supposer que c'est à partir du moment où le risque sera imminent que cette stratégie perçue comme adaptative sera prise en considération et éventuellement appliquée par les territoires qui seront exposés à ce risque imminent voir même déjà touchés.

Québec : la stratégie de relocalisation

Au Québec, la stratégie de relocalisation a déjà pris effet, mais seulement parce que des maisons se sont vu exposés à un risque très imminent, voir même déjà présent. La mise en place de la relocalisation ne s'effectue que parce que le danger est déjà présent.

« Donc maintenant on souhaite reprendre une crise majeure pour justifier la destruction de 50 ou 60 maisons, le relocalisation c'est pas le genre de mesures, il y a pas d'outil financier au Québec qui permette d'agir en amont, donc si on veut relocaliser les gens faut attendre qu'ils soient sinistrés ou qu'il y aie une imminence de risque tel que le terrain est plus habitable. Quand l'érosion est rendue à grignoter le mur de fondation, bah la on est capable de commencer à intervenir; ça fait qu'on est un peu dans une position attentiste. » Extrait entretien : 5 – R – M – Qc

Ici, la stratégie de relocalisation s'applique comme une stratégie de dernier moment, de repli. C'est quand nous n'avons plus le choix que nous avons recours à cette stratégie. Cela est fortement lié encore une fois au manque de ressources financières des municipalités. Prévoir en amont, ou encore entretenir les falaises n'est pas évident pour la MRC de Matanie, ainsi, attendre le dernier moment offre une justification à la relocalisation.

Partie 3 :

1. Les dispositifs de participation et de concertation publiques

Les dispositifs de participation et de concertation publique seraient de plus en plus utilisés dans le domaine de l'environnement, et notamment dans la gestion du risque littoral. Nous avons vu dans les parties qui précèdent que ces dispositifs pouvaient être obligatoires dans la construction de Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL), mais également fortement suggérés voir même inévitables. La population étant de plus en plus informée, il devient presque obligatoire d'avoir recours à des dispositifs pour prendre des décisions liés à l'aménagement urbain et à l'environnement. Les décisions ne peuvent plus se prendre dans des espaces discrets (fermés) ou élu.e.s et gestionnaires peuvent faire ce qu'ils.elles veulent, et où l'information n'est plus diffusée. A l'heure où le changement climatique prend de plus en plus de place dans l'arène politique, il devient alors crucial de prendre en considération l'avis du public mais également de donner la possibilité à chacun.e d'avoir accès à l'ensemble des informations et connaissances nécessaires à la gestion du risque littoral. Ainsi, à travers cette partie nous tenterons de comprendre ce que sont ces dispositifs de participation et de concertation, leurs définitions et les enjeux qu'ils comprennent. Ces dispositifs englobent des enjeux tant bien sociaux que politiques, ainsi nous essaierons de comprendre leur articulation, la gestion du risque littoral et comment ils pourraient permettre une « meilleure » gestion du littoral. Nous tâcherons de comprendre également leur construction.

1.1 Définitions : participation, consultation, concertation, quelles sont les différences ?

Les dispositifs de participation et de concertation publiques font l'objet de définitions plurielles laissant alors un flou s'installer entre les divers acteur.rice.s qui se saisissent de ces termes, ou qui utilisent et mettent en œuvre ces dispositifs. Ainsi, redéfinir participation, consultation et concertation nous permettra d'en comprendre le sens et de se saisir des enjeux qu'ils englobent pour enfin tenter de les articuler autour de la gestion du risque littoral.

1.1.1 La participation

En reprenant la définition du dictionnaire Larousse, la participation est l'action de participer à quelque chose, de prendre part à quelque chose, ou autrement dit, cela revient à l'idée de collaboration entre plusieurs acteur.rice.s. C'est par l'émergence des mouvements sociaux (écologiques, environnementaux) dans les années 1970 que se manifestent les premiers signes d'une demande d'expression de la part du grand public (Simard , 2003). Les citoyens expriment une volonté de participer aux prises de décisions touchant directement le cadre de vie quotidien (Nicolas A. et Nathalie L., 2005). En France, cette volonté de participation s'est traduite par un cadre législatif qui repose sur de nombreux textes de lois et s'appuie sur des dispositifs tels que l'enquête publique. La participation englobe alors la consultation, définition que nous verrons ci-dessous. L'objectif de la participation est de faire participer le.la citoyen.ne à son échelle par le biais de conférences informatives, d'enquêtes publiques, là où il peut y avoir un échange. Mais cela n'inclut pas forcément une prise en compte de cet échange dans la décision finale.

1.1.2. La consultation

D'après le dictionnaire Larousse, la consultation signifie « *l'action de consulter quelqu'un, de lui demander son avis, son conseil. Chercher un renseignement (synonyme : enquête, interrogation, sondage)*⁸⁴ ». L'étymologie du mot reprend cette définition, *consultacion* signifiant « délibération », et *consultare* signifiant l'« *action de prendre l'avis de quelqu'un*⁸⁵ ». Ainsi, l'objectif de la consultation est de récolter des avis auprès des acteur.rice.s concerné.e.s. En France, c'est via un outil élaboré et réglementé par l'État que la consultation prend forme. La consultation peut avoir une incidence sur la prise de décision, elle permet aux citoyen.ne.s de s'exprimer. C'est la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui assure le bon usage et la mise en place des ces outils de démocratie participative. Ainsi la CNDP décrit ces outils comme « des procédures » permettant aux citoyen.ne.s de s'exprimer sur des projets et des politiques publiques « *à fort impact socio-économiques et environnementales et de permettre aux [décisionnaires] d'être éclairé.e.s par les contributions et par l'expression du grand public*⁸⁶ ». De plus, la Loi Bouchardeau (1983) rend obligatoire l'enquête publique sur toutes opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

Au Québec, la définition reste la même, si l'on reprend la définition proposé sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, on retrouve la proposition suivante « *la participation publique désigne l'ensemble des processus d'activités permettant à l'organisme municipal d'intégrer les préoccupations, les besoins, et les valeurs de la collectivité dans sa prise de décision*⁸⁷ ». Divers outils sont également utilisés pour saisir un problème public, en informer les populations concernées et surtout de récolter leurs avis ainsi que leurs questionnements. C'est le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) qui lors d'élaboration de projets majeurs, à fort impact socio-économiques et environnementaux, informe, consulte et enquête auprès des citoyen.ne.s pour rendre compte au Ministère responsable de l'environnement, des dossiers qui ont été confiés en amont, dans le but d'éclairer la prise de décisions gouvernementales⁸⁸.

1.1.3. La concertation

Le dictionnaire Larousse définit la concertation comme « *l'action de concerter, pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées* ». Concerter est défini comme « *s'accorder, se consulter pour mettre au point un projet commun*⁸⁹ ». La concertation est un dispositif de participation mettant en interaction plusieurs acteur.rice.s public.que.s et privé.e.s, représentant différents intérêts concernés (Blatrix, 2010). JE.Beuret décrit la concertation comme un processus qui permet aux acteur.rice.s participant.e.s de mettre en commun des informations nécessaires à la construction d'un projet afin que chaque parties prenantes puissent interagir en connaissance de cause. A cela s'ajoute, la légitimité (raison d'être) d'un projet qui prend forme par l'acceptation des parties prenantes à collaborer ensemble sur une problématique donnée afin de co-construire la décision qui donnera naissance, dans le meilleur des cas, à un compromis. La concertation se distingue alors de la

84 Site Dictionnaire Larousse, définition consultation.

85 Site La langue française, définition du mot consultation, étymologie.

86 Site CNDP, Commission nationale du débat public, Son rôle.

87 Site du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Municipalité durable, La participation publique.

88 Site de la BAPE Québec, Le bureau d'audiences publiques et de l'environnement.

89 Site Dictionnaire Larousse, définition consultation.

consultation par le fait qu'elle fait l'objet d'une construction collective (Beuret, 2012). Les acteur.rice.s démarchent, construisent et tentent de réaliser quelque chose ensemble.

Pour D.Bourque « *la concertation est une forme de coopération. Il s'agit d'un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre les acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problème et d'enjeux spécifiques afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats*⁹⁰ ». La concertation pourrait alors se définir comme un processus de construction collective, de questions, de visions, et d'objectifs permettant l'édification de projets communs relatifs à une problématique environnementale⁹¹, donnant la possibilité aux parties prenantes d'influencer ou de préparer la décision finale. Cette définition se rapproche de celle de Lascoumes (1994) « *la concertation véritable est le lieu de rencontre des différentes manières de voir des acteurs concernés par une intervention et de leur traduction dans un langage commun en vue de leur synthèse dans un dispositif approuvé par tous* »⁹².

La concertation représente ainsi un idéal vers lequel tendre (Suraud, 2009)⁹³. Cela serait donc un moyen d'aboutir à des décisions plus efficaces qui limiterait le risque de se tromper. Ainsi la concertation limiterait les biais cognitifs, autrement dit ce qui peut fausser les raisonnements dans un cercle décisionnel plus fermé. Donner la possibilité aux différent.e.s acteur.rice.s de construire un projet ensemble, c'est aussi tenter de résorber les conflits antérieurs, ou d'atténuer une controverse. La concertation peut être un outil, ou un processus important à la construction ou à la mise en œuvre d'une politique publique, car cela permettrait dans un premier temps de légitimer l'action publique puis de donner la possibilité à des groupes d'acteur.rice.s de se comprendre et de discuter dans un lieu approprié leur donnant la possibilité de « s'entendre ». C'est alors que la concertation devient une arène où divers.e.s acteur.rice.s vont discuter d'un problème afin de trouver la solution qui conviendra la mieux à tous.tes les participant.e.s. La concertation est également un moyen de rendre publique des décisions et des problèmes qui concernent une partie ou toute la population. Pour reprendre les termes de J-E.Beuret et D.Bourque, la concertation renvoie bel et bien à l'idée de co-construction car effectivement, elle ne peut prendre forme si tous.tes les acteur.rice.s concerné.e.s ne sont pas réunis, et si l'information n'est pas également distribuée entre les parties prenantes de manière égale. De plus, c'est le débat et la mise en communs de tous les avis et de toutes les informations qui permettent cette co-construction d'un projet donnant lieu ensuite à une solution qui sera prise par les autorités compétentes.

1.2 – La mise en place des dispositifs de participation et de concertation

Les dispositifs de participation et de concertation sont deux formes de participation du public totalement différentes, ne suggérant alors absolument pas les mêmes dynamiques de construction et la même temporalité d'action. En France, le développement de formes de « démocratie participative » est certes moins évident à l'échelle nationale mais se reprend davantage à l'échelle locale (Blatrix, 2010). La

90 IBID

91 Beuret Jean-Eudes, Pennanguer Stéphane, Tartarin Fanny, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, 2006/1 (Vol. 14), p. 30-42.

92 Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret. Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux., [Rapport de recherche] ADEME. 2011.

93 Deldrève V., Deboudt Ph. (dir.), Flanquart H, Ginelli L., Hellequin A.-P., Hérat A., Herbert V., Melin H., Marquet V., 2011, Un parc national pour les Calanques de Marseille ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité, Rapport final, Programme « Concertation, Décision, Environnement », MEDDE, 328 p.

participation ou la concertation est devenue un nouvel instrument d'action publique permettant alors de définir un problème, ainsi que sa structure⁹⁴. Cela permet aussi de légitimer l'action publique par la co-construction de projets avec de nouveaux.elles acteur.rice.s afin d'adopter de nouveaux cadres de pensée (Blatrix, 2010). Pour permettre au public de participer, notamment dans le cadre d'une concertation, il faut créer une instance spécifique, donnant alors la possibilité aux personnes d'être représentées par le statut associatif (comités de quartier, associations de pêche, de randonnées, d'habitant.e.s, environnementale etc).

« En général on regarde quels sont les usagers du site, c'est ça le béa-ba. Donc on regarde, il y a forcément un représentant des riverains, qui n'est pas forcément un usagé, mais est ce qu'il y a une association de riverain. On regarde les usagers, et donc on regarde sur le trait de côte s'il y a une association de surfeurs, de randonneurs, des activités nautiques etc, si c'est un espace naturel avec des chasseurs, bah des chasseurs, on essaie vraiment d'avoir les usagers, d'avoir les personnes qui fréquentent le site. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

Cela permet alors aux citoyen.ne.s d'avoir des représentant.e.s et de pouvoir participer aux ateliers et donner leur avis. Ce sont ceux.celles qui entreprennent la mise en place d'une concertation qui choisissent et convoquent le public supposé être concerné par la problématique traitée. Ainsi, il y a une sélection Du public. Cette sélection pose la question de la légitimité du public à participer à la construction de projet qui le concerne, et à prendre part d'une certaine manière à la décision. De plus, il peut être difficile pour le public de se saisir du sujet traité, la gestion du risque est un sujet très technique. C'est pour cela qu'il est important de créer des ateliers donnant la possibilité à chacun.e d'accéder aux informations et connaissances nécessaires à la compréhension du sujet.

« On l'avait fait aussi lors de la restitution des cartes de vulnérabilité, alors on avait invité des habitants, on en reçoit 2-3 qui viennent, plutôt même plus par curiosité de voir quelles sont les réflexions et on se demande toujours s'ils sont au bon endroit et s'ils ont eu raison de venir. C'est sûr que voilà c'est des cadres de travail où c'est pas forcément évident de trouver l'articulation avec l'habitant lambda et les structures qui ont un parti pris direct ou qui ont une capacité à agir sur la prise de décision. Mais il y a cette volonté des EPCI de pouvoir toucher un peu plus l'habitant mais dans les faits c'est pas encore évident, et c'est aussi que souvent on touche les mêmes profils, on va plutôt être sur des gens retraités, qui ont une connaissance de leur commune très poussée, mas ça se fait de plus en plus mais c'est vrai que ça reste compliqué à mettre en place. » Extrait entretien : 6 – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F

Nous pouvons alors remarquer que les interactions avec le public sont complexes, d'une part, parce que le public ne possède pas forcément les connaissances nécessaires, d'autre part parce qu'il faut réussir à toucher le public concerné, à l'attirer et à ne pas avoir toujours les mêmes profils qui se rendent aux ateliers. Une autre difficulté prend forme dans la mise en place des dispositifs de participation et de concertation. Ces dispositifs s'inscrivent dans une temporalité, cela ne permettant alors pas de prendre le temps de réunir les acteur.rice.s pour prendre une décision dans une situation d'urgence. Mettre en place une concertation demande alors beaucoup de temps, que ce soit dans le choix des acteur.rice.s ou dans la mise en place des ateliers. Une concertation peut s'établir sur une année entière. Pour certain.e cela peut être vu comme une perte de temps. De plus, la mise en place d'une concertation représente un coût. Il faut trouver le lieu nécessaire pour l'accueil des acteur.rice.s participant.e.s, et aussi avoir recours à des

94 Blatrix Cécile, « Chapitre 8 / Concertation et débat public », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 213-242.

médiateur.rice.s pour articuler la concertation et équilibrer les temps de parole (~ 20 000 €). Avoir recours à un médiateur, tout comme la figure de l'expert, permet aux institutions qui mettent en place une concertation de ne pas perdre en légitimité. Le.la médiateur.rice détient une position neutre.

Les dispositifs de participation, et surtout de concertation suggèrent une définition du problème commune, ainsi qu'une co-construction d'un projet suscitant alors la mise en commun d'une pluralité de termes dont chaque acteur.rice a déjà définis de son point de vue. L'un des objectif qui est mis en avant dans la concertation est alors de construire des définitions communes, pouvant satisfaire la majeure partie des acteur.rice.s présent.e.s, dans l'objectif de trouver un compromis. De plus, des intérêts parfois très différents se voient confrontés et créent alors des enjeux de pouvoir ainsi que des conflits. Nous allons alors tenter de comprendre les dynamiques définitionnelles et de pouvoir qui se dégagent dans ces dispositifs de participation et de concertation publiques.

Québec : état des dispositifs de participation et de concertation publiques

Au Québec, les dispositifs de participation et de concertation sont des outils peu utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques ou de réglementations. Ne faisant pas l'objet d'une réglementation, visant à rendre l'utilisation de ces dispositifs notamment dans le domaine de la gestion du risque naturel littoral. Nous nous apercevons également que la participation est davantage utilisée justement pour recueillir l'avis, les besoins et les questions du public, mais cela ne change en rien la décision finale. La participation au Québec pourrait être vu comme un outil informatif ou de sensibilisation lors d'aménagements, de travaux ou de changements visibles sur le territoire d'une municipalité. Le public n'est pas sollicité dans la gestion des risques littoraux, laissant alors la prise de décision aux élu.e.s locaux et surtout au gouvernement québécois, ainsi même les gestionnaires ont une marge de manœuvre très limités. De plus, le manque de financement ne permet pas de prendre des décisions pouvant répondre aux besoins des citoyen.ne.s. Ainsi, au Québec les dispositifs de participation et de concertation sont peu effectifs du au fait qu'ils se pratiquent sur la base du volontariat. Les habitant.e.s se résolvent alors à prendre des décision eux-mêmes dans l'illégalité, les municipalités ferment les yeux sur ces agissements, puisqu'ils permettent en un sens aux habitant.e.s de se protéger des risques liés au littoral.

« Quand le gouvernement du Québec nous dit vous devez faire ça, j'ai beau consulter des gens, je dois quand même faire ça. Donc, on a beau consulter, ce sont des normes minimales, mais si le gouvernement me demande de le faire, je le fais, malgré la consultation. Mais si tout le monde du public à certains endroits il y a des personnes qui nous disent ça va pas, on va les écouter et on va modifier certaines choses, mais dans le contexte des risques côtiers on a pas beaucoup de contrôles, on décide pas vraiment, donc quand il y a un changement on l'applique et voilà, le public n'est pas forcément pris en considération. On peut avoir de la souplesse mais si on a une obligation légale, faut le faire sinon c'est le gouvernement qui reprend les rennes et qui le fait à notre place et c'est pas bon. Je donne un exemple, à Sainte Felisté il y a un secteur d'érosion fort, donc les gens souhaitent qu'il y ait des mesures de protection qui soient mises en place pour protéger leur terrain, mais comme il y a pas les sous, on nous a dit de laisser faire. Tout le monde rêve de se faire protéger mais on peut pas l'établir gratuitement. Et en même temps ça ramène aux enjeux d'équité, aller financer un enrochement sur une résidence secondaire, ou aller financer une taxe générale des travaux qui sont aux bénéfices de quelques uns. Ça vient compliquer beaucoup la chose. Et c'est sûr, si les gens avaient accès à des aides financières pour faire des travaux bah

ce serait plus facile d'avoir des enrochements, des murs ou de la revégétalisation, mais il y a pas d'initiatives. Il y a beaucoup d'enrochements fait illégalement mais en même temps il y a pas de mesures pour réguler et les gens ont pas le choix pour se protéger. » Extrait entretien : 5 – R – M – Qc

1.3 – De la problématisation à la lutte définitionnelle, des enjeux de pouvoirs

C.Gilbert et E.Henry nous expliquent, dans *La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion* que « la mise en forme d'un problème est prise en charge dans la mesure où il a été investi par des entrepreneurs de cause qui en ont fait un problème public, voire médiatique, imposant sa prise en charge aux acteurs institutionnels ». Ainsi, à partir du moment où un problème s'inscrit dans une concertation, sa politisation est alors déjà en marche. De plus « un problème se distingue d'une condition ou d'une situation objective par une démarche d'ordre cognitif et/ou normatif au cours de laquelle un acteur définit une situation comme devant ou pouvant être différente de ce qu'elle est dans la réalité (Padioleau, 1982 ; Kingdon, 1984). Ainsi ce qui était auparavant une situation méconnue, acceptée ou à laquelle des acteurs s'étaient résignés devient un problème sur lequel il est nécessaire, voire urgent, d'intervenir.⁹⁵ ». La gestion du risque littoral fait l'objet de multiples définitions entre les différents acteurs.rice.s participant.e.s à sa mise en œuvre. Utiliser les dispositifs de participation et de concertation est un moyen pour les institutions publiques de limiter ou d'éviter polémiques et controverses autour de la gestion du littoral⁹⁶ et ainsi de co-construire un projet dont l'objectif est d'établir une culture, des définitions et des intérêts commun.e.s. Des négociations entrent alors en jeu avec l'ensemble des parties prenantes, cherchant alors à mettre en avant définitions et intérêts particuliers. Un problème public fait alors l'objet de luttes définitionnelles visant à imposer un cadrage spécifique⁹⁷. La lutte définitionnelle renvoie à des enjeux d'ordre cognitifs, associés à des luttes d'influences, de pouvoir entre les acteurs concernés, ce sont des enjeux tant bien cognitifs, sociaux que politique⁹⁸. La concertation sert dans un sens à mettre un point final à cette lutte définitionnelle, et ainsi donner la possibilité à chacun de donner son point de vue tout en trouvant un compromis ensemble.

«Et en réunion, bah les gens oui, il y a des personnes qui n'ont pas du tout la même position ou même la même posture mais bon ça ça fait partie du paysage et du travail territorial. Oui il y a des conflits de définition et il y en a toujours. Nous de toute façon ça nous gêne pas en tant que tel, on essaye pas de faire consensus, parfois on arrive à trouver une forme d'accord. Nous notre rôle dans les projets c'est d'avoir l'expression de tout le monde mais en même temps sur certaine chose on a un fil conducteur qui est celui de présenter les actions qu'on mène, de la préservation de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique, de la lutte contre les gaz à effet de serre. Donc évidemment quand en face de nous on a des gens qui sont sceptiques on les laisse s'exprimer, on va argumenter dans ce qui peut aller dans notre socle, et puis voilà, les expressions sont là et on fait avec, pour moi c'est presque du quotidien qu'il y aie des différentiel d'appréciations ou de définitions et justement l'intérêt globalement du travail de concertation c'est d'arriver à se mettre d'accord, à avoir une culture commune même de ce qu'on définit. Après il y aura toujours une partie des personnes soient qui sont opposées, soient qui sont dans le dénis et qui n'adhérons pas.

95 Gilbert, Claude, et Emmanuel Henry. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion [*] », *Revue française de sociologie*, vol. vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.

96 Gilbert, Claude, et Emmanuel Henry. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion [*] », *Revue française de sociologie*, vol. vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.

97 IBID

98 IBID

Mais le propre du travail de concertation c'est quand même de pouvoir se construire un socle commun, une culture commune et pendant construire ou co-construire une action ou un projet ou une démarche ou un accord. » Extrait entretien : 6 – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F

Les luttes définitionnelles peuvent passer par la mobilisation de divers moyens, outils, instruments qui intègrent la définition des problèmes et participent ainsi en pratique à leur construction en les institutionnalisant (C.Gilbert, E.Henry, 2012). En effet, dans la gestion du risque littoral ce sont les institutions publiques, ou les gestionnaires qui vont mobiliser la figure ainsi que les savoir de l'expert.e, en plus de légitimer l'action publique, il apporte une parole scientifique, donc véridique aux yeux de tou.te.s. L'expert.e engage alors le processus définitionnel et apporte la parole finale. Comme vue précédemment, nous pourrions alors supposer qu'il y a un rapport de force entre le savoir expert et le savoir profane, le public n'a donc presque plus de légitimité à intervenir dans le cadre d'une concertation, puisque la parole scientifique prend le dessus et établie les définitions. Ce rapport de force peut alors générer des conflits entre les différentes parties prenantes. La concertation a alors pour objectif de faire en sorte que chaque participant.e s'accordent sur les termes utilisés afin de prendre la décision qu'il faut afin de résoudre le problème traité.

« C'est même souvent ou ils ont pas du tout la même lecture des choses, parce que vous avez deux regards complètement différents, ils ont pas le même vocabulaire non plus, ça c'est important, ils parlent pas forcément de la même chose et ou parfois ils sont sur deux postures et puis en fait quand on essaie de les faire parler, bah ils se rendent compte qu'ils parlent de la même chose mais ils utilisent pas le même vocabulaire. Donc les conflits oui, on fait que ça en fait, notre boulot au quotidien, c'est justement de trouver des compromis, des consensus pour que tout le monde arrive à la même décision, et qui arrivent à comprendre le positionnement de l'autre, et ça nous c'est un vice, c'est vraiment notre travail. C'est ce qui est difficile dans la concertation, quand c'est trop vraiment complexe, qu'il y a vraiment une opposition très dure, maintenant ce qu'on fait, on prend des bureaux d'études de médiation. Carrément ouais, parce que ça nous met trop en porte à faux nous le service, on est pas là à jouer le rôle d'arbitre à dire toi t'as tort, toi t'as raison, et quand on voit que ça se passe mal, maintenant tant pis, on préfère faire intervenir des médiateurs, dont c'est le boulot, qui distribuent la parole, qui animent la réunion, ce qui fait que nous le service on est plus là en tant que sachant, en présentant les trucs et on est plus là à distribuer la parole et à être pris, parce qu'on distribue pas l'info, parce qu'on verrouille l'information etc. Mais il y a vraiment un basculement là je trouve depuis un an et demi, deux ans, un basculement de la concertation, on fait plus du tout les choses comme avant. Il faut trouver un consensus, un projet c'est ça, c'est réunir la majorité des personnes pour qu'on puisse réaliser, qu'il n'y ait pas des recours sur ceci, cela, voilà quoi. Sinon ça sert à rien, on avance pas, on dépense beaucoup d'argent public, et si c'est au final pour que ça débouche pas, bah c'est dommage et se serait beaucoup d'énergie dépensée pour rien et surtout beaucoup d'argent. » Extrait entretien : 2 – R – I – F

La concertation a donc plusieurs objectifs, le premier étant de co-construire un projet en faisant participer divers.e acteur.rice.s. Construire un projet avec cette pluralité d'acteur.rice permet de confronter les points de vue, les manières de penser et les intérêts de chacun.e.s pour ainsi tenter de définir le problème dans sa globalité. Mais nous aurons tout de même remarqué qu'il y a un rapport de force existant, notamment à travers la figure de l'expert.e, en effet les institutions publiques s'assurent en amont d'avoir un positionnement et des définitions préétablies qui limiteraient alors la parole profane, puisque ce savoir scientifique est fortement mis en avant. Ainsi, il serait difficile pour le.la citoyen.ne de s'imposer et de donner réellement son avis en toute connaissance de cause. La technique et le savoir scientifique

prédomine dans les instances publiques, il devient alors complexe de se faire entendre en tant que citoyen.ne sur un problème donné, d'autant plus dans la gestion du risque, où la culture du risque est très variable dans l'espace public. Le manque d'intérêt pour cette culture pourrait être la cause de cette dominance de la figure de l'expert, nous pourrions faire un parallèle avec le processus de traduction de M.Callon, mettant en avant alors la force de l'expert dans le processus de décision.

2. Pourquoi est-il difficile de mettre en place des dispositifs de participation et de concertation publiques dans la gestion du risque littoral ?

2.1 – La sensibilisation, un enjeu important dans la construction de la culture du risque

La gestion du risque littoral fait l'objet d'une forte médiatisation, que ce soit à travers des documentaires ou à simple titre informatif dans les journaux papiers ou télévisés. Ainsi, nous pourrions penser que tout le monde connaît les risques liés au littoral et que nous sommes conscients de ceux-ci. Or, depuis le début de ce travail de recherche, nous nous sommes rendu compte que la connaissance du risque, ou du moins la conscience de celui-ci est complexe, et cela s'explique par son manque de matérialité. Gestionnaires et scientifiques tentent de sensibiliser public et élu.e.s à un sujet, qui pour le moment n'ont quasiment pas ou peu de visibilité sur nos territoires de recherches.

« Je pense que globalement la population est sensibilisée au fait que le risque existe mais la prise de conscience du risque elle est pas évidente parce qu'en fait à tendance à dire que peut être que c'est vrai mais ça c'est jamais vu jusqu'à présent. Ce qui est un peu faux parce qu'on a des chroniques qui existent, donc on sait que ça s'est déjà produit mais il y a pas eu, comment dirais-je, de catastrophes majeures ce qui fait que bon voilà c'est un risque potentiel mais pas vraiment existant dans la tête des gens. Ça c'est un premier enjeu de sensibiliser, c'est faire vivre ce risque parce qu'il peut survenir à tout moment. » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

Ainsi, il est important pour que les politiques et actions publiques soient effectives et comprises de tou.te.s, d'entreprendre un travail de sensibilisation auprès des élu.e.s comme du public. Et pour cela, gestionnaires et scientifiques travaillent ensemble afin d'élaborer des documents informatifs qui ont pour l'objectif de faire comprendre à l'ensemble de la population les risques qu'ils encourent en vivant proche de la mer. De nombreux outils sont mobilisés pour établir une culture du risque mais également pour mettre en place les politiques publiques (documents administratifs). Il serait d'abord nécessaire de préciser que toutes informations concernant la gestion d'un territoire est public, autrement dit, tout.e citoyen.ne à la possibilité de retrouver l'ensemble des documents concernant la gestion d'un territoire et du risque littoral sur les sites communaux ou encore directement en mairie, et ceux depuis la loi de 1979 qui stipule que tout citoyen ou citoyenne à le droit d'accéder aux documents administratifs. La mise en place de certaine politique publique, notamment sur la gestion et l'aménagement d'un territoire possède de nombreuses informations utiles pour comprendre les risques auxquels nous sommes exposés ainsi que l'utilité de l'aménagement ou de la construction de certains ouvrages de protection. Comme le PLU, qui reprend le zonage territoriale des risques auxquels nous nous exposons, ou encore le PAPI ou bien le PPRL, rendus obligatoires dans les communes fortement exposées aux risques côtiers. A travers l'élaboration de ces documents, le travail de sensibiliser s'adresse dans un premier temps aux élu.e.s, afin

de limiter la construction dans des zones fortement exposées. De plus, la construction de ce type de document participe à la mise en place de dispositifs de participations ou de concertation, une enquête publique et généralement obligatoire, et dans le cadre d'un PPRL la concertation est obligatoire. Ainsi, ces documents se construiraient en collaboration avec un pluralité d'acteur.rice.s donnant alors la possibilité au public de s'informer et d'être sensibiliser aux questions du risque.

« Donc pour le dire autrement, il y a un travail assez important de sensibilisation des élus quand ils réalisent leur Plan Local d'Urbanisme pour essayer de faire en sorte, que ces zones là qui sont à risque, soient totalement gelées de toute urbanisation pour éviter de rajouter à nouveau des enjeux dans ces zones vu qu'on a déjà du mal à gérer les enjeux dans ces zones là, faudrait au moins essayer de ne pas en rajouter. » Extrait entretien : 3 – CM – D – F

De plus, lors de l'achat d'une maison exposée aux risques, un document est joint à l'acte de vente, l'acquéreur achète un bien en toute connaissance de cause. D'autres canaux informatifs existent. En effet les réseaux sociaux sont devenu un moyen de transférer l'information à une nouvelle échelle, cela permettrait également de toucher un plus large public. Les sites communaux et les panneaux d'informations sont également une source d'information bien fournie, donnant la possibilité à tout à chacun de s'informer sur les risques côtiers, les solutions et les politiques publiques qui sont mis en œuvre pour contrer ces phénomènes. Des conférences sont organisées toute l'année et accessibles à tous donnant la parole aux scientifiques afin de sensibiliser et d'expliquer au public en quoi consiste le risque, et notamment sur leur territoire. Cela permettrait aux habitant.e.s de se rendre réellement compte de l'impact que pourrait avoir une submersion, ou encore l'érosion côtière à son échelle territoriale. Chaque été à lieu, sur la CC du Pays-Bigouden-Sud un festival dont l'objectif est, à travers des activités, de sensibiliser le public dans un premier temps aux risques, ainsi qu'aux questions environnementales et aux impacts du changement climatique sur ces mêmes thématiques.

« En fait le PAPI, donc lui dans le PAPI pardon, il y a des actions de sensibilisations, donc après ça passe par des actions de communication au grand public, par exemple dans le PAPI Littoral Sud-Finistère on a ce qu'on appelle une association Effet Mer et qui réalise chaque année un festival qui s'appelle le festival Si la Mer Monte, donc c'est un festival qui se déroule, traditionnellement ce festival est né à l'île-Tudy. [...] Et donc c'est une commune où bah le risque submersion est très présent parce qu'en fait une partie de la commune est dans un polder, donc sous le niveau de la mer, et une autre partie n'est pas très haute non plus, donc c'est submersible, enfin relativement sensible au risque de submersion. [...] Et donc ils sensibilisent les gens en organisant des conférences sur des thèmes en lien avec le réchauffement climatique, enfin avec la montée du niveau marin. Souvent en allant chercher des retours d'expériences d'autres territoires, alors soit dans l'hexagone soit à l'étranger. Ils organisent des ateliers et des activités pour sensibiliser la population. Et puis ils réalisent également des petit colloques, alors deux, trois fois dans l'année sur le sujet.» Extrait entretien : 3 – CM – D – F

Diverses méthodes sont donc utilisées pour sensibiliser la population et les élu.e.s aux risques littoraux présents sur le territoire, quelque soit le support utilisés, l'objectif est le même, faire acquérir à chacun une connaissance mais surtout une conscience du risque. Les dispositifs de participation et de concertation ne dérogent pas à la règle, nous savons qu'un travail de sensibilisation est effectué en amont, et qu'il existe même en dehors de leurs mises en place. Mais nous pouvons remarquer que malgré les efforts fournis par les gestionnaires pour que chacun.e disposent de connaissances concernant ces risques, la culture du risque a tout de même du mal à se perpétuer dans l'esprit commun. La difficulté lors de

l'utilisation de ces outils participatifs, et que ce sont les savoir scientifiques, expert qui sont mis en avant. Ainsi, la population ne dispose plus d'une vulgarisation de l'information, lui permettant alors une meilleure compréhension du sujet. Nous allons donc à présent tenter de comprendre pourquoi il est difficile d'intégrer le public dans les dispositifs de participation et surtout de concertation.

2.2 – Un sujet complexe remettant la place du public en question

La loi du 22 juillet 1987 stipule que tout citoyen a le droit de connaître les risques majeurs auxquels il est exposé, les mesures préventives envisageables et les moyens de protection et de secours établies par les pouvoirs publics (Minéo-Leiner, 2013)⁹⁹. Ainsi, le.la citoyen.ne a accès à l'ensemble des documents concernant la gestion du risque littoral. Mais nous avons pu constater, d'après notre propre expérience, que la lecture de ces documents est complexe. Ces documents administratifs regorgent d'informations très diverses, mettant alors en avant un vocabulaire scientifique et une pluralité disciplinaire ne donnant alors pas la possibilité à tou.te.s de comprendre l'entièreté des informations présentées. Le regard scientifique porté à ce type de documents informatifs, s'adressant dans un premier temps aux élu.e.s demandent des connaissances et des compétences que chaque individu.e de possède pas. Même pour les élu.e.s, un travail de sensibilisation et de remise à niveau des connaissances est à effectuer. La gestion du risque littoral est un sujet complexe, prenant fortement en compte le savoir scientifique, ainsi, il serait important de mettre en œuvre une vulgarisation de ce type de document, afin de donner la possibilité à chacun.e de mieux comprendre les objectifs et les actions publiques mises en œuvre sur un territoire. C'est en cela que les dispositifs de participation et de concertation peuvent aider à la compréhension d'un tel sujet. Donner les clefs au public de se saisir du savoir scientifique et le simplifiant, pourrait légitimer sa place au sein d'une concertation. Mais comment peut-on donner cette chance au public à partir du moment où la gestion du risque littoral se construit principalement sur le savoir scientifique ? Les savoir locaux sont rarement pris en considération, de plus la pluralité des connaissances du public seraient un frein à la construction de projet en commun, puisque les intérêts et façon de penser divergent, et sont trop grandes pour trouver un compromis. Nous pourrions supposer alors qu'il y a une mise à l'écart volontaire des profanes. La sensibilisation ne faisant pas son effet, ou du moins auprès d'un public restreint, nous pourrions supposer que le grand public, qu'il soit riverain ou d'une zone exposée à des phénomènes naturels partiellement 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 (C.Gilbert, 2003)¹⁰⁰. Sensibiliser un public peut être difficile, bien que la diffusion de l'information soit plus simple, l'intégration des idées transmises est plus complexe. Le processus d'appropriation d'une idée dépend des conditions sociales de chacun, dans un contexte historique, organisationnel et relationnel¹⁰¹. La sensibilisation dépend également de la sensibilité de chacun.e au risque ainsi que des enjeux associés¹⁰². Il est alors plus simple de déléguer la décision aux expert.e.s et surtout aux pouvoirs publics (Callon *et al.*, 2001). La complexité d'un tel sujet présuppose alors que la parole du public n'est en elle-même moins légitime dans la gestion du risque littoral. Pour L.Blondiaux « *la parole du profane n'est légitime par elle-même, elle ne l'est qu'en tant qu'opinion*

99 Noémie Basara. L'érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque. Géographie. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019.

100 Nicolas Roche, Bruno Bouet, Silvère Chasseriaud et Sandrine Lyser, « Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 numéro 2 | septembre 2016

101 IBID

102 IBID

délibérée suite à une information ou à un éclairage au préalable ». Il est alors difficile de donner une place dans la prise de décision concernant le risque littoral au public à travers les dispositifs de participation et de concertation à partir du moment où il y a une frontière entre savoir scientifique et savoir profane¹⁰³. Le fait que la gestion du risque littoral repose essentiellement sur le savoir expert suppose alors que le public n'y a pas forcément sa place, ainsi la gestion du risque, bien que des dispositifs de participation et de concertation existent, continuent de se faire dans des espaces discrets. La mise en place de tels dispositifs demandent alors de revoir d'une part l'accessibilité à l'information mais également la mise en avant des savoirs utilisés lors d'une concertation. La concertation telle que nous la connaissons actuellement, ou du moins telle qu'elle fonctionne, ne peut permettre un accès et une prise en considération du public. Tant que la gestion du risque dépendra exclusivement de l'expertise, le public ne pourra pas détenir une place convenable pour prendre part à la décision.

CONCLUSION

La gestion du risque littoral est un domaine politique qui se décline fortement à l'échelle locale dans son action. Ainsi chaque territoire a une sensibilité et une action qui lui est propre. C'est en cela que le travail en intercommunalité peut être intéressant. D'abord parce qu'il favoriserait une gestion plus maîtrisée et cohérente sur l'ensemble de territoires proches les uns des autres, permettant ainsi de limiter les chances d'être induit en erreur ou encore de pénaliser ses voisins. De plus, le travail en intercommunalité, donnerait la possibilité aux communes de réunir leurs forces d'actions (construction, sensibilisation) afin d'élaborer ensemble des projets et de mieux comprendre les besoins de chacune. Et c'est en cela que l'utilisation de dispositifs de participation et/ou de concertation devient incontournable. Ces dispositifs sont des outils dits démocratiques qui s'observent et s'utilisent surtout à l'échelle locale. Ces dispositifs sont des instances spécifiques qui visent à représenter les catégories d'acteurs relativement exclues du jeu politique habituel¹⁰⁴. Ces outils de participations sont des moyens de sensibilisation, de partage des connaissances et d'échanges entre divers.e.s acteur.rice.s. Ces outils donneraient la possibilité au public de prendre part et de s'investir dans un projet. Cette co-construction de projet est donc vectrice et porteuse d'une sensibilisation à l'ensemble des participant.e.s, laissant alors la possibilité d'inscrire la culture du risque dans la pensée et la mémoire collective.

103 IBID

104 Blatrix Cécile, « Chapitre 8 / Concertation et débat public », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 213-242.

LISTE DES SIGLES

| | |
|-------------------|--|
| CEREMA | Centre d'Étude et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement |
| Comité ZIP | Comité Zone d'Intervention Prioritaire |
| CC | Communauté de Communes |
| DDTM | Direction Départementale des Territoires et de la Mer |
| EPCI | Établissement Publics de Coopération Intercommunale |
| GEMAPI | Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations |
| GIEC | Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat |
| GIZC | Gestion Intégrée des Zones Côtières |
| MAPTAM | Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropole (loi) |
| MRC | Municipalité Régionale de Compté |
| MSP | Ministère de la Sécurité Publique (Québec) |
| PAPI | Programme d'Actions de Prévention des Inondations |
| PLU | Plan Local d'Urbanisme |
| PLUi | Plan Local d'Urbanisme intercommunale |
| PPR | Plan de Prévention des Risques |
| PPRN | Plan de Prévention des Risques Naturels |
| PPRL | Plan de Prévention des Risques Littoraux |

BIBLIOGRAPHIE

- Basara Noémie. L'érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque. Géographie. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019. Français. NNT : 2019BRES0066.
- Beuret Jean-Eudes, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, 2012/1 (n° 17), p. 81-86
- Beuret Jean-Eudes, Pennanguer Stéphane, Tartarin Fanny, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, 2006/1 (Vol. 14), p. 30-42.
- Beuret Jean-Eudes, Cadoret Anne. Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux. [Rapport de recherche] ADEME. 2011. fihal-00907276f
- Blatrix Cécile, « Chapitre 8 / Concertation et débat public », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 213-242.
URL : <https://www.cairn.info/politiques-publiques-2--9782724611489-page-213.htm>
- Deldrève V., Deboudt Ph. (dir.), Flanquart H, Ginelli L., Hellequin A.-P., Hérat A., Herbert V., Melin H., Marquet V., 2011, Un parc national pour les Calanques de Marseille ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité, Rapport final, Programme « Concertation, Décision, Environnement », MEDDE, 328 p.
- Fortier Julie, « Qu'est ce que la concertation ? Une définition en sept caractéristiques. », *Bulleti l'Observatoire québécois du loisir*, Vol.7 N°11, 2010.
- Gilbert, Claude, et Emmanuel Henry. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion [*] », *Revue française de sociologie*, vol. vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.
- Greffe Xavier, « I. L'Acte I de la décentralisation », dans : Xavier Greffe éd., *La décentralisation*. Paris, La Découverte, « Repères », 2005, p. 6-31.
URL : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/---page-6.htm>
- Guyon Lola, Analyse comparée de la gestion des risques côtiers en France et au Québec, Mémoire Master 2, Laboratoire LETG-IUEM, Université de Bretagne Occidentale, 2021.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005, p. 11-44.
- Le Breton David, « Introduction », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 3-10.
URL : <https://www.cairn.info/---page-3.htm>
- Le Breton David, « Chapitre II. La construction sociale du risque », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 32-55.
URL : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/---page-32.htm>

Le Breton David, « Chapitre III. Les sociétés du risque », dans : David Le Breton éd., *Sociologie du risque*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2017, p. 56-104.

URL : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/---page-56.htm>

Lima Léa, « Les frontières de l'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009/1 (n° 126), p. 149-155. DOI : 10.3917/cis.126.0149.

URL : <https://www-cairn-info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2009-1-page-149.htm>

Magnan Alexandre K, Duvat Virginie, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés*, 2015/2 (Vol. 23), p. 97-108. DOI : 10.1051/nss/2015033.

Perherin Celine. La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention. Géographie. Université de Bretagne occidentale – Brest, 2017.

Rocle Nicolas. 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

Rocle Nicolas. Gouverner les enjeux et les risques littoraux : des stratégies de façade (maritime) ? Une analyse de trois stratégies nationales sur le littoral français. 2019

Nicolas Rocle, Bruno Bouet, Silvère Chassériaud et Sandrine Lyser, « Tant qu'il y aura des « profanes »... dans la gestion des risques littoraux », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 numéro 2 | septembre 2016, mis en ligne le 08 septembre 2016, consulté le 03 juin 2021. DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.17646>

URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/17646>

Trépos Jean-Yves, « La fragile légitimité des experts », *Sciences Humaines*, 2001/6 (N°117), p. 7-7. DOI : 10.3917/sh.117.0007.

URL : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/magazine-sciences-humaines-2001-6-page-7.htm>

WEBOGRAPHIE

L'État québécois en perspective, Les institutions objets de décentralisation politique, L'observatoire de l'administration publiques, 2012 , PDF.

Plan d'action Saint-Laurent, Tables de concertation régionales.

Plan de Prévention des Risques Littoraux des communes de Oye-Plage, Grand-Fort-Philippe et Gravelines. Préfecture du Nord, préfète du Pas-de-Calais. PDF.

Politiques de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, CanLII, mis à jour le 31/10/2020

Site de la BAPE Québec, Le bureau d'audiences publiques et de l'environnement.

Disponible sur : <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/> [Consulté le 10/05/2021]

Site CNDP, Commission nationale du débat public, Son rôle.

Disponible sur : <https://www.debatpublic.fr/son-role>

Site Comedie.org, A.Cadoret, L'histoire et la réglementation, Les principaux textes.

Disponible sur : <https://www.comedie.org/etapes/les-principaux-textes/>

Site Comedie.org, PY.Guihéneuf, L'histoire et la réglementation, Brève histoire de la concertation.

Disponible sur : <https://www.comedie.org/etapes/concertation-et-enquete-publique/>

Site Débat Public, CNDP, une entité indépendante. Mise à jour le 09/04/2022.

Disponible sur : <https://www.debatpublic.fr/cndp-une-entite-independante-671>

Site Dictionnaire Larousse, définition consultation.

Disponible sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/consultation/18521>

Site Dictionnaire Larousse, définition risque.

Disponible sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/risque/69557>

Site La langue française, dfinition du mot consultation, étymologie.

Disponible sur : <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/consultation>

Site du Ministère des Affaire municipales et de l'Habitation, Municipalité durable, La participation publique.

Disponible sur : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/municipalite-durable/entreprendre-une-demarche/participation-publique/>

Site Risques Côtiers, La vulnérabilité des territoires côtiers s'accroît en raison de la combinaison de dynamiques naturelles et sociales complexes.

Disponible sur : <https://www.risques-cotiers.fr/>

Site Vie Publique, L.Blondiaux, La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible. Publié le 26/03/2021.

Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux>

Site Vie Publique, Qu'est ce que l'acte I de la décentralisation ?

Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19608-quest-ce-que-lacte-i-de-la-decentralisation-les-lois-defferre#:~:text=Adopt%C3%A9es%20%C3%A0%20partir%20de%201982,acte%20I%20de%20la%20d%C3%A9centralisation>.

ANNEXES :

Annexe n°1 :

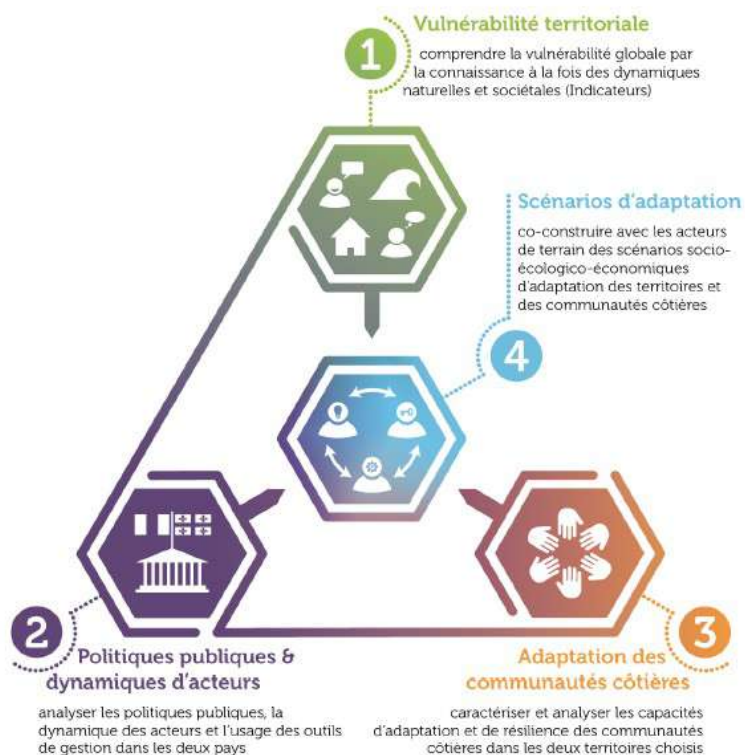


Figure 1 : Trois questions de recherche nourrissant des scénarios co-construits

| Lot de tâches | Tâches |
|---|---|
| 1 – Comment définir, évaluer et suivre la vulnérabilité globale par la connaissance à la fois des dynamiques naturelles et sociétales (indicateurs) ? | 1 – État de l’art des méthodes : diversité des approches et des pratiques. 2 – Indicateurs de suivi des dimensions physiques et sociales de la vulnérabilité. 3 – Plateformes numériques de stockage et de gestion des données. |
| 2 – Dans quelles mesures les politiques publiques de gestion des risques côtiers et leur mise en œuvre influencent-elles les capacités d’adaptation ? | 1 – Analyse comparée de la gestion des risques côtiers Fr/Qc. 2 – Systèmes d’assurance et stratégies résidentielles côtières. 3 – Essor des dispositifs de concertation et de participation. |
| 3 – De quelle façon les communautés côtières construisent-elles leur adaptation ? | 1 – Trajectoires de vulnérabilité. 2 – Aspects psychosociaux de l’adaptation. 3 – Gouvernance locale et adaptation. |
| 4 – Co-construction de scénarii d’adaptation. | 1 – Jeux sérieux – gestion des risques côtiers. 2 – Élaboration de scénarii. |

Tableau 1 : Répartition des lots de tâches et tâches du projet.
Source : Projet ARICO, 2020.

Annexe n°2 :

Bonjour,

Je suis Océane Blasco, étudiante en Master 2 Politiques Environnementales et Pratiques Sociales à l'Université de Toulouse, je travaille dans le cadre du projet ANR ARICO en tant que stagiaire sur la tâche 2.3 Essor des dispositifs de concertation et de participation. Nous nous sommes rencontrés lors de la réunion du lundi 31 mai, pendant laquelle nous a été évoquée cette première prise de contact avec vous afin de répondre à quelques questions pouvant m'aider à clarifier ce travail préalable à la réalisation d'entretiens et à éclaircir certaines interrogations sur ces dispositifs de participation/concertation.

L'objectif de mon travail dans le cadre du stage est de faire un état des lieux des dispositifs permettant d'impliquer le public dans la gestion du territoire et la gestion du risque. Il s'agit de comprendre comment s'articulent ces dispositifs de part leurs réglementations, leurs définitions et leur mise en place. L'objectif final de ce travail est de constituer un guide ou de construire un archétype à propos des dispositifs ou méthodes de participation mobilisables ou obligatoire dans le cadre de la gestion des risques littoraux et permettant aux professionnel.le.s de se saisir de cet outil dans le cadre de leurs missions.

De fait, je vous contacte pour que vous puissiez répondre à quelques questions afin de me permettre de dresser un état des lieux de ces dispositifs de participations et de concertations sur votre territoire ainsi que votre expérience sur ces dispositifs ou leurs mobilisations dans les missions de votre métier. Je reviendrais vers vous suite à ce petit questionnaire (fin juin – début juillet), afin de pouvoir effectuer un entretien (en visio) sur les dispositifs de participations et de concertations en lien avec la gestions du risque littoral, et aussi sur les changements climatiques afin de me saisir de ces multiples enjeux.

Mes questions :

- 1) Pouvez-vous vous présenter et me décrire vos missions et vos activités ?
- 2) Avez-vous déjà eu recours à des échanges avec le public et d'autres acteur.rice.s dans le cadre de vos activités ou plus précisément dans la gestion du risque littoral ?
 - 2.1) Avez-vous connaissance de processus/démarches de participation avec des publics sur le territoire et/ou en lien avec la gestion du risque littoral ?
- 3) A l'aide de quel (outil/méthode/démarche) avez-vous réalisé cet échange avec le public ? Pouvez-vous les décrire ?
- 4) Que représente l'échange avec le public dans la mise en œuvre de vos missions et/ou pour la gestion du risque littoral pour vous ?
- 5) Qu'est ce que l'échange avec le public dans la gestion du risque littoral pour vous ?

Je vous propose de me répondre soit directement par mail aux questions, soit de faire un document word/office pour répondre aux questions (à convertir en format PDF ensuite).

Annexe n°3 :

| N° entretien | Métier | Echelle d'action | Nom de code |
|---------------------|--|-------------------------|------------------------------------|
| Entretien n°1 | Chargé de mission Pôle littoral et biodiversité | Communale – France | 1- CM – C – F |
| Entretien n°2 | Directrice Environnement, Développement Durable | Intercommunale – France | 2 – R – I – F |
| Entretien n°3 | Chargé de mission Aménagement, Agriculture, Eau, Environnement | Départementale – France | 3 – CM – D – F |
| Entretien n°4 | Coordinatrice à l'environnement et au développement durable | Municipale – Québec | 4 – CM – M – Qc |
| Entretien n°5 | Directeur Aménagement et Urbanisme | MRC – Québec | 5 – R – M – Qc |
| Entretien n°6 & 7 | 6 – Directrice Pôle Mer | PNR – France | 6 – R – PNR – F / 7 – CM – PNR – F |
| | 7 – Chargé de mission Pôle Mer et Littoral | | |
| Entretien n°8 & 9 | 8 – Bénévole | Association – France | 8 – A – C – F / 9 – A.E – C – F |
| | 9 – Bénévole, élu | | |
| Entretien n°10 | Maire | Communale – France | 10 – M – C – F |

Annexe n°4 :

| Guide d'entretien | |
|--|---|
| <u>Thèmes :</u> | <u>Questions :</u> |
| Structure – Interlocuteur.rice.s | <p>Pourriez-vous me décrire l'organisation, les missions et votre structure/service ?</p> <p>Pouvez-vous vous présenter et me décrire vos missions et vos activités ?</p> <p>Comment intervenez-vous dans la gestion du risque littoral ?</p> <p>Avec qui travaillez vous sur la gestion du littoral ? (organismes, partenaire, public)</p> <p>Quels sont les principaux enjeux de la gestion du littoral ?</p> <p>Quels sont les outils mis en œuvre dans la gestion du risque littoral ?</p> <p>Les politiques liées à la gestion du risque sont-elles difficile à appliquer ? Si oui, pourquoi ?</p> |
| Enjeux littoraux | <p>Quels est votre vision sur les politiques et les outils mis en œuvre actuellement ?</p> <p>Y a-t-il une différence entre la pratique et la théorie dans la gestion du risque littoral ?</p> <p>Est-ce compliqué d'appliquer les diverses réglementations liées à la gestion du risque littoral à la réalité de terrain ?</p> <p>D'après vous, quels sont les enjeux liés au changement climatique sur le littoral ?</p> <p>Selon vous, quels sont les principaux enjeux que pose ou posera le changement sur le littoral ?</p> |
| Changement climatique | <p>Qu'est ce qui vous permet d'avoir ce diagnostic ? Vos sources d'informations ?</p> <p>Que signifie pour vous s'adapter au changement climatique, notamment par rapport au littoral (risque, gestion) ?</p> <p>Quelles actions permettraient de s'adapter au changement climatique ?</p> |
| Enjeux participation – concertation | <p>Rapport du giec</p> <p>Avez-vous (vous/l'organisme) eu recours à des dispositifs de participation ou de concertation publiques dans la gestion du littoral ? (enquête publique, débat public, conférence citoyenne, concertation).</p> <p>Avez-vous déjà participer à une concertation ?</p> <p>Si oui :</p> <p>Lesquels ?</p> <p>Pour quelle raison ?</p> <p>Ont-ils eu un réel impact sur la gestion du risque littoral ?</p> <p>Y a-t-il eu des conflits entre différents acteur.rice.s ? Pourquoi ?</p> |

Expertise

Quel regard portez-vous sur les relations entre acteur.rice.s et entre institutions sur le territoire ? (conflits, coopération, responsabilité entre les acteur.rice.s et les institutions, légitimité des acteur.rice.s) ?

Y-a-t'il déjà eu une concertation concernant la gestion du risque littoral sur le territoire ?

Si oui :

Sur quoi portez la concertation ?

Quel.le.s acteur.rice.s ont participer à la concertation ?

Quels étaient les enjeux ?

Quel a été l'issue de la concertation ? La décision finale ?

Pourriez vous me donner une définition de la concertation ?

A partir de quel savoir se construit la gestion du risque littoral ?

(scientifique, expérientiel) Pourquoi ce choix ?

Prend-on également en compte l'expérience des citoyen.ne.s ? Les connaissances locales sont-elles utilisées ?

Comment se diffuse l'information concernant la gestion des risques littoraux dans une commune/intercommunalité ?

Annexe n°5 :

**TABLEAU CHRONOLOGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATIONS ET DE
CONCERTATIONS PUBLIQUES DE LA FRANCE – en lien avec les risques naturels littoraux -**



| Date : | Texte : | Contenu : |
|--------|--|---|
| 1978 | Loi du 17 Juillet 1978 portant sur l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyen.e.s. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339241/ | Droit pour le.la citoyen.ne de « demander compte à tout agent public de son administration ». Principe de liberté d'accès aux documents administratifs . |
| 1981 | Circulaire du 5 Février 1981 : création des contrats de rivières. https://www.gesteau.fr/sites/default/files/Circulaire_contratriviere_19810205.pdf | Encourage la recherche de consensus entre acteur.rice.s locaux.ales pour la gestion concertée des cours d'eau. |
| | Décret du 12 Mai 1981 : consultation grands industries. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006063531/ | Le décret crée les Commissions Départementales des Sites et de l'Environnement (CDSE) qui intègrent notamment des élu.e.s, des représentant.e.s de l'État et des associations. Elles ont un rôle consultatif dans des opérations industrielles, minières, touristiques, etc. |
| 1983 | Loi Bouchardeau du 12 Juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement . https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000692490/ | Auparavant réduite à l'information des propriétaires en cas d'expropriation. Elle vise désormais à collecter des avis . |
| 1991 | Convention d'Espoo https://unece.org/fr/environment-policy/publications/la-convention-despoo | Évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans unw< contexte transfrontière. Le paragraphe 8 de l'article 3 prévoit que les parties concernées (les États frontaliers) veillent à ce que le public soit informé des projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections , dont il faut tenir compte. |
| 1992 | Déclaration de Rio : Agenda 21 https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm | Selon le principe n°10, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous.tes les citoyen.ne.s , à un niveau qui convient ». L'agenda 21 est un plan d'action qui décrit les domaines où le |

| | | |
|------|---|--|
| | | développement durable doit s'appliquer. Les collectivités territoriales sont appelées, dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio, à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un mécanisme de consultation de la population . (Agenda 21 local). |
| | Loi ATR du 6 février 1992 : consultation au niveau municipal. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000722113/ | Relative à l'administration territoriale de la République. L'article 10 énonce le droit des habitant.e.s des communes à être consultés sur les questions qui les concernent . |
| | Circulaire Bianco relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000163472 | Confie aux préfets la responsabilité d'associer les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs, aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructure décidées par l'État. |
| | Loi sur l'eau instaurant les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) https://www.eaurmc.fr/jcms/vmr_6417/fr/deux-siecles-d-histoire-du-droit-de-l-eau?cid=vmr_36652&portal=ppi_5780 | Le SAGE est un dispositif de gestion des ressources en eau et des milieux naturels liés aux cours d'eau, basé sur la concertation au sein des Commissions Locales de l'Eau (CLE). |
| 1995 | Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000551804/ | Création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) . Modernisation de l'enquête publique. Amélioration du statut des associations de protection de l'environnement. Élaboration des PPRN (Plan de prévention des risques naturels). L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. |
| 1996 | Charte de la concertation du Ministère en charge de l'environnement. https://www.comedie.org/etapes/les-principaux-textes/ | - Promeut la participation et le débat public. - Insiste sur la concertation dès l'amont des projets. - Propose des règles simples de bonne conduite pour animer la concertation dans de bonnes conditions. |
| | Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union Européenne en juin 1998. | - Accès du public à l'information sur l'environnement. - Participation du public à la prise de décision ayant des incidences sur l'environnement . |

| | | |
|------|---|---|
| | | - Accès à la justice en matière d'environnement. |
| 1999 | Loi LOADDT du 13 décembre 1999 imposant la concertation à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000760911/ | Mise en place d'une démocratie participative portant sur l'aménagement et le développement durables des territoires. |
| 2000 | Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000207538/ | Concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme. Modalités de concertation librement déterminées par les collectivités territoriales. |
| | Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html | Participation active des acteur.rice.s de l'eau et du public à l'élaboration des plans de gestion des ressources hydriques. |
| 2002 | Plan d'action issu du sommet de Johannesburg pour le développement durable. | « Renforcer la participation et la contribution effective de la société civile et des autres protagonistes pertinents à l'application de l'Agenda 21, et promouvoir la transparence et une large participation public. » |
| | Loi Vaillant relative à la démocratie de proximité. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000593100/ | Améliore les définitions des principes de droit à l'information et à la participation en matière d'environnement. Introduit les conseils de quartier dans les communes comprise entre 50 000 et 80 000 habitant.e.s. Elle transforme la CNDP en instance administrative indépendante et élargit son champ de compétence. |
| 2003 | Deux directives Européennes https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l28091 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035 | Accès du public aux informations environnementales (dans tous les pays membres). Participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. |
| | Referendum décisionnel local https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000428976/ Loi Bachelot | Autorise toutes les collectivités territoriales, y compris celles à statuts particulier et d'outre-mer, à organiser des referendum locaux ayant valeur de décision. Création de comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel. Concertation lors de |

| | | |
|------|---|---|
| | https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000604335/ Révision du code de l'urbanisme https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042655474/ | l'élaboration du PPR technologiques entre les différents acteur.rice.s concerné.e.s par le risque (Industriel.le, collectivités territoriales, intercommunalités). La Révision du code de l'urbanisme, article L 300-2 impose la concertation pour tout aménagement modifiant substantiellement le cadre de vie ou l'activité économique d'une commune. |
| 2005 | Charte de l'environnement intégrée au préambule de la Constitution. | Énonce les droits et les devoirs du.de la citoyen.ne.s en matière d'environnement, reprenant des principes de la convention d'Aarhus. Elle reconnaît à chacun.e le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. |
| | Décret n°2005-3 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000259149/ | Obligation réglementaire d'effectuer une concertation lors de l'élaboration d'un PPRN (modifiant le Décret n°95-1089 du 5 octobre 1995). |
| 2007 | Directive Européenne INSPIRE https://www.ecologie.gouv.fr/directive-europeenne-inspire | Visé à favoriser la production et l'échange de données localisées dans le domaine de l'environnement pris dans un sens large et d'assurer au public un accès à ces informations. |
| | Circulaire du 3 Juillet 2007 https://www.finistere.gouv.fr/content/download/29409/225522/file/PPRI-BVA_0-2_Mention+textes+avec+annexes.pdf | Relative à la consultations des acteur.rice.s, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les PPRN prévisibles (Joint aux documents d'urbanismes d'occupation des sols et au PLU). Bilan de concertation obligatoire à remettre au commissaire enquêteur, à annexer à au registre de l'enquête publique. |
| 2010 | Grenelle II https://agence-energie.com/sites/default/files/images/loi-grenelle-2-12-juillet-2010.pdf | Prévoit dans son titre V les conditions nécessaires à l'instauration « d'une démocratie écologique » en créant des outils de concertation et d'information au sein des entreprises, des collectivités territoriales et de l'État. Concernant les enquêtes publiques : amélioration des conditions de la participation du public et simplification du droit des enquêtes publiques. |

| | | |
|------|---|--|
| 2012 | <p>Loi relative à la mise en œuvre du public de la charte de l'environnement.</p> <p>https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026843093/</p> | <p>Cette loi « prévoit, à titre expérimental, dans le cadre des consultations organisées sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels (...) d'ouvrir au public la possibilité de consulter les observations présentées sur le projet de texte au fur et à mesure de leur dépôt et, d'autre part, de confier à une personnalité qualifiée, désignée par la CNDP, la rédaction de la synthèse des observations du public.</p> |
| 2014 | <p>Loi ALUR 2014-66 du 24 mars 2014</p> <p>https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/</p> | <p>Élargit le champ d'application de la participation préalable du public.</p> <p>Mise en place d'une procédure de concertation préalable facultative, déposée avant une demande de permis de construire ou d'aménager sur un territoire couvert par un document d'urbanisme. Cela concerne « les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L.122-1 du code de l'environnement »</p> <p>Si le projet est soumis à une étude d'impact et qu'il y a eu concertation préalable facultative, « il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique ».</p> |
| 2015 | <p>Loi NOTRe</p> <p>https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/</p> | <p>Relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.</p> <p>Il est précisé dans cette loi 2015-136 du 9 février, modifiée en 2016 et consolidée en 2018, Art. 1^{er}, 2-E : « Lorsqu'il estime qu'une médiation est requise concernant une installation radioélectrique existante ou projetée, le représentant de l'État dans le département réunit une instance de concertation, le cas échéant à la demande du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale. La composition et les modalités de fonctionnement de cette instance sont précisées par décret. »</p> |
| 2016 | <p>Ordonnance sur la consultation locale du 21 avril 2016.</p> <p>https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032966723?r=2HjZCrSOKH</p> | <p>Relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement autorise l'organisation de référendum locaux et a été spécifiquement pour le projet d'aéroport notre Dame des Landes.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | Ordonnance sur la démocratie du dialogue environnementale du 3 Août 2016 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036666074?r=gtOcWTSv8o | L'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement » renforce la participation du public en amont du processus décisionnel , crée un droit d'initiative des citoyens, encadre l'intervention des garants et modernise l'enquête publique. |
| | Mise à jour de la charte de la participation du public. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf | Renouvelle la précédente charte de 1996. |
| Légende : ligne bleu → échelle nationale  ligne verte : échelle européenne ou internationale  | | |

Sources :

- Site Comédie.org, A.Cadoret, PY.Guiheneuf, 6.Histoire et réglementations, Des textes qui posent des exigences d'information, de concertation ou de participation, un récapitulatif chronologique. [Consulté le 29/04/2021] Disponible sur : <https://www.comedie.org/etapes/les-principaux-textes/>

- Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret. Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux,. [Rapport de recherche] ADEME. 2011. hal-00 907 276 Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00907276>

Annexe n°6 :

**TABLEAU CHRONOLOGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATIONS ET DE
CONCERTATIONS PUBLIQUES DU QUÉBEC – en lien avec les risques naturels littoraux -**

| Date : | Texte : | Contenu : |
|--------|--|--|
| 1985 | Loi sur l'accès à l'information https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-1999-c-33/derniere/lc-1999-c-33.html?searchUrlHash=AAAAAQATG9pIGNhbmFkaWVubmUgc3VyIGxhIHByb3RlY3Rpb24gZGUgbCdllbnZpcm9ubmVtZW50IAAAAAAB&resultIndex=1 | La présente loi a pour objet d'accroître la responsabilité et la transparence des institutions de l'État afin de favoriser une société ouverte et démocratique et de permettre le débat public sur la conduite des institutions. |
| 1987 | Art.2.1 Loi sur la qualité de l'environnement - Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables | Le ministre a la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution. |
| 1992 | Déclaration de Rio : Agenda 21 | Selon le principe n°10, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous.les citoyen.ne.s , à un niveau qui convient ». L'agenda 21 est un plan d'action qui décrit les domaines où le développement durable doit s'appliquer. Les collectivités territoriales sont appelées, dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio, à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un mécanisme de consultation de la population . (Agenda 21 local). |
| | Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : attendu que gouvernement fédéral vise au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que de la promotion d'une croissance économique de nature à contribuer à la réalisation de ces fins. https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-1992-c-37/derniere/lc-1992-c-37.html?searchUrlHash=AAAAQAYTG9pIGNhbmFkaWVubmUgc3VyI | Préambule :- le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation. 12.1 Coordinateur est tenu de veiller à la bonne tenu de l'évaluation entre les différents acteur.rice.s qui participent à l'élaboration du projet. - prévoir une participation du public après consultation des autorités responsables, si nécessaire. |

| | | |
|------|---|--|
| | <p>Gwnw6l2YWx1YXRpb24gZW52aXJvbm5lbWVudGFsZSAAAAAAQ&resultIndex=1</p> | <p>18.3 Dans le cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans le cas prévus par le règlement, l'autorité responsable :</p> <p>a) Sur site internet est tenu de rendre le rapport d'examen public au préalable</p> <p>b) avant toute décision, le public doit pouvoir examiner le rapport et faire des observations</p> <p>c) l peut donner la possibilité au public de prendre part à toute étape de l'examen préalable</p> |
| 1993 | <p>Table de concertation de l'industrie métallurgique mis en place par le ministère de l'économie et de l'innovation.</p> <p>https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/secteurs/metallurgie-table-de-concertation/</p> | <p>Favoriser une collaboration étroite entre l'industrie et le ministère du Développement durable, de l'environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.</p> |
| 1994 | <p>Entente Cadre avec Stratégie Saint-Laurent</p> <p>- promouvoir une meilleure connaissance de l'environnement fluvial en vue de favoriser la réalisation d'initiative locale en matière de protection, de restauration, de conservation et de mise en valeur des usages et des ressources du Saint-Laurent dans une perspective du développement durable.</p> <p>https://www.strategiessl.qc.ca/a-propos/plan-saint-laurent</p> | <p>- création des comité ZIP (Zone d'intervention prioritaire)</p> <p>- développer l'action communautaire par la mobilisation et la concertation.</p> |
| 1999 | <p>Loi Canadienne sur la protection de l'environnement</p> <p>- visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable</p> <p>Il est déclaré que la protection de l'environnement est essentielle au bien-être de la population du Canada et que l'objet principal de la présente loi est de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution.</p> <p>https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-1999-c-33/derniere/lc-1999-c-33.html?searchUrlHash=AAAAAQApTG9pIHN1ciBsYSBwcm90ZWNo</p> | <p>2.e : encourager la participation des canadiens à la prise des décisions qui touchent l'environnement.</p> <p>P2.13 : Sont conservés au registre les avis et autres documents que le ministre publie ou met à la disposition du public dont, sous réserve de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels :</p> <p>a) les avis d'opposition et ceux de toute approbation octroyée en vertu de la présente loi ;</p> <p>b) une copie de toute politique et de tout projet de règlement ou de décret établi en vertu de la présente loi ;</p> <p>c) des copies des documents présentés par le ministre au tribunal dans le cadre de toute action en protection de l'environnement.</p> |

| | | |
|-------------|---|--|
| | W9uIGRIIGwnZW52aXJvbm5lbWVudCAAAAAAAQ&resultIndex=2 | |
| 2006 | Loi sur le développement durable – RLRQ c D-8.1.1 https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-d-8.1.1/106991/rlrq-c-d-8.1.1.html | <p>Instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.</p> <p>Art.6 Ch.2 S.1 : e - « Participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.</p> <p>f - « Accès au savoir » : les mesures favorisant d'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.</p> <p>Art.13 Ch.2 S.1 – 1 : En vue d'assurer l'application de la présente loi, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consistent plus particulièrement à : promouvoir un développement durable au sein de l'administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en cette matière.</p> |
| 2013 - 2020 | Plan d'adaptation aux changements climatiques. https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/plan_action/strategie-adaptation2013-2020.pdf | Afin de mener à des améliorations concrètes d'adaptation, l'appropriation des connaissances et des savoir-faire par les communautés doit être facilitée, notamment par une approche participative et mobilisatrice. Le gouvernement Québécois pourra, d'un part, soutenir la participation des communautés dans la réalisation de projet de recherche, et d'autre part, mettre en place des mécanismes de partage d'information et de concertation afin de mieux structurer et coordonner les efforts en adaptation. |
| 2013-2026 | Plan d'action Saint-Laurent https://www.planstlaurent.qc.ca/gestion-integree/tables-de-concertation-regionales | Les Tables de concertation régionales (TCR) ont pour mission de permettre aux différents intervenants régionaux concernés par la gestion des ressources et des usages de leur portion du Saint-Laurent de planifier et d'harmoniser leurs acteurs afin de contribuer à la gestion intégrée du Saint Laurent. |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>→ favoriser la concertation entre les intervenants régionaux concernés par les enjeux du Saint-Laurent</p> <p>→ contribuer au développement, à l'adoption, à la mise en œuvre et au suivi d'un plan de gestion intégrée régional (PGIR) avec la collaboration des divers acteurs intéressés, notamment les comités ZIP.</p> <p>Création de 12 TCR</p> |
| 2014-2024 | <p>Politique Québécoise sécurité civile - accroissement des catastrophes et des risques naturels</p> <p>https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/politique_2014-2024/politique_securite_civile_2014-2024.pdf</p> | <p>Les autorités régionales, pour leur part, sont appelées à occuper une place centrale dans la gestion des risques et, plus particulièrement, dans le développement de la connaissance des risques et de la prévention des catastrophes. L'ensemble de ces travaux doit s'inscrire dans une perspective de collaboration et de concertation entre les acteurs concernés.</p> <ul style="list-style-type: none"> - amélioration de la coordination et de la concertation entre les ministères et organismes à l'égard des questions touchant à la connaissance des risques, la prévention et le rétablissement - participation de tous les acteurs concernés (citoyens, organisations diverses et entreprises, élus) - mise en commune des ressources, expertises et responsabilité |
| 2019 | <p>Loi sur l'évaluation d'impact du 21 Juin 2019 Demande de certificat sur un projet désigné comme ayant un impact sur l'environnement (urbain, naturelle etc.)</p> <p>https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2019-c-28-art-1/derniere/lc-2019-c-28-art-1.html?searchUrlHash=AAAAAQaETG9pIHN1ciBsJ8OpdmFsdWF0aW9uIGQnaW1wYWN0AAAAAAE&resultIndex=2</p> | <p>Attendu que le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de la participation du public dans le processus d'évaluation d'impact, y compris à l'étape préparatoire, et s'engage à donner aux Canadiens l'occasion d'y participer et à donner l'accès aux renseignements nécessaires pour permettre une participation significative.</p> <p>Étape préparatoire : L'agence veille à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative selon les modalités qu'elle estime indiquées, à ses travaux préparatoires en vue de l'évaluation d'impact éventuelle d'un projet désigné, notamment en l'invitant à lui faire des observations dans le délai qu'elle précise.</p> |
| <p>Légende : ligne bleu → échelle nationale ligne verte : échelle internationale </p> | | |