

Quel littoral pour le Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 ?

Démarche prospective participative organisée par la Direction
Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Livret de prospective : Quelle gouvernance pour une meilleure résilience ?

Janvier 2012



*Actes du séminaire du 25 octobre 2011
(Faculté d'économie, Montpellier)*



Table des matières

Table des matières	2
Préambule	3
Avertissement	4
Introduction	7
1. La démarche	8
2. Le champ géographique de l'analyse prospective	9
3. Programme de l'atelier	10
4. Participants à l'atelier	10
5. Déroulé et méthode d'animation de la journée.....	11
Synthèse de la table ronde introductive	14
Co-construction de micro-scénarios :	
1- Les variables	17
2- Les micro-scénarios	25
Synthèse des discussions et apports sur les modes de gouvernance pour la gestion des risques littoraux	34
Représentations spatiales et sociales du littoral	38
Synthèse	41
Annexe	43
Liste des participants	44



Préambule

Ce livret a été élaboré par l'équipe projet mise en place dans le cadre de la démarche coordonnée par Régis MORVAN, DREAL Languedoc-Roussillon.

Composition de l'équipe :

Régis MORVAN, DREAL Languedoc-Roussillon
Olivia DELANOË, INEA (Ingénieurs-conseil, Nature, Environnement, Aménagements)
Hélène REY-VALETTE, Université Montpellier I
Nacima BARON-YELLES, Ecole des Ponts
Catherine BERNIE-BOISSARD, Université Montpellier III
Cassandre DEWINTRE, Université Montpellier III

La démarche est suivie par un comité de pilotage présidé par la Préfecture de région.

Composition du comité de pilotage :

Cécile LENGLET, Présidente, Sous-Préfète Littoral
Régis MORVAN, Rapporteur, DREAL Languedoc-Roussillon
Michel GAUTIER, Directeur Adjoint, DREAL Languedoc-Roussillon
Gilles d'ETTORE, Député-Maire d'Agde
Marie BAT, Maire de Bages
Hélène REY-VALETTE, Maître de Conférences, Université Montpellier I
Nacima BARON-YELLES, Professeur Géographie, Ecole des Ponts
Catherine BERNIE-BOISSARD, Professeur Géographie, Université Montpellier III
Olivia DELANOË, Directrice, bureau d'études INEA
Jean-Claude ARMAND, Délégué Régional, Conservatoire du Littoral
Claude ALLET, ex-Président-Directeur BRL, CESER LR
Jean-Marc GUILLELMET, Directeur Développement Economique, CRCI LR
Jean-Paul SALASSE, Directeur, association Ecologistes de l'Euzière
Philippe BAUCHET, Chef service Eau et Risques Naturels, Conseil Régional
Maureen GUENEGAN, chargée de projet Risques Naturels, Conseil Régional
Daphné de FELIGONDE, Association des Professionnels de l'Urbanisme LR
Bernard MOURGUES, Association Languedoc-Roussillon Nature Environnement
Abel DUMONT, Association Languedoc-Roussillon Nature Environnement

La liste des participants à l'atelier du 25 octobre 2011 ("Quelle gouvernance pour une meilleure résilience ?") figure en annexe. Nous remercions les participants de leur contribution à l'élaboration de ce livret.

Couverture : Aquarelle de Christian LAVIT, photographe-graphiste, DREAL Languedoc-Roussillon

Avertissement



Le futur est moins à découvrir qu'à inventer : Paradoxalement, la prospective a peu à voir avec l'avenir. Ce n'est pas la perspective. Son objectif est d'éclairer le présent, d'orienter la décision : arrêtons de nous tourner vers le passé pour prendre des décisions, tournons nous vers l'avenir (G. Berger). Les territoires ne sont pas des témoins passifs, mais des systèmes d'acteurs, de véritables opérateurs de changement. Certes, les tendances lourdes, telles que les facteurs climatiques, démographiques, imposent des réalités incontestables pour demain. Mais ce qui reste à anticiper, imaginer, faire émerger, c'est la façon dont chaque territoire, à toutes les échelles, va affronter demain ces réalités, et les transformer à son tour.

L'avenir du littoral languedocien implique l'anticipation en raison des enjeux de société qui le traversent (vulnérabilité de l'environnement, pressions démographiques, métropolisation, périurbanisation, cabanisation...). Autant de facteurs dont le littoral peut être victime, témoin passif, mais également vecteur de nouvelles représentations, acteur de transformation... La prospective sert à remettre en question des récits plus ou moins mécanistes, ou fatalistes, pour tenter d'envisager au contraire une pluralité de processus possibles et des configurations territoriales potentielles. Nous ne sommes pas là pour prédire l'avenir, dire ce qui va être, mais pour envisager ce qui pourrait être, essayer de comprendre ce qui est possible et faisable.

Ainsi ce livret présente 3 micro-scénarios contrastés, 3 visions des futurs possibles. La situation en 2050 sera, cependant, certainement plus complexe que ce que l'on aura imaginé.

La prospective est un instrument de connaissance, elle considère que l'avenir dépend, avant tout, de ce qui existe à présent et des possibilités de ce présent. C'est dire qu'il est nécessaire de déceler les transformations déjà en cours, de permettre que se forment des visions d'avenir partagées. La prospective est une tentative d'articuler réflexion et action. Elle repose sur une culture du débat sur les futurs subis et les futurs souhaités. Elle constitue une approche globale, anticipatrice et systémique au service des acteurs.

Elle demande de voir autrement (fuir le politiquement correct, contester les idées au goût du jour, échapper au conformisme des idées reçues, ..) et de voir ensemble (intelligence collective pour faciliter l'appropriation et la mutualisation des compétences). Elle nécessite d'utiliser des outils et des méthodes, aussi rigoureux et participatifs que possible pour structurer la réflexion et réduire les inévitables incohérences collectives.

Quelle gouvernance des politiques publiques ? Avec qui et comment ? La gouvernance désigne l'ensemble des règles, procédures et pratiques concernant la manière dont les pouvoirs sont exercés au sein d'une institution ou d'un pays. Elle rend compte de la conduite des affaires (du latin *gubernare*) en mettant l'accent sur les interdépendances entre acteurs au sein des processus de décision. Cette notion se substitue à celle de gouvernement pour rendre compte des transformations de l'action publique. La décentralisation d'abord, en introduisant une contractualisation multi-partenaires, puis l'association des parties prenantes et citoyens à travers des démarches participatives, conduisent à des processus de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs. Ainsi dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, l'État tend à impulser une définition de ce qu'il appelle une "gouvernance concertée" entendue comme "*un dispositif de co-construction des décisions publiques associant les représentants des différentes parties prenantes*". On parle de "gouvernance à cinq" en référence au modèle issu du Grenelle qui a réuni cinq catégories de parties prenantes ou "collèges" : État, collectivités territoriales, employeurs, organisations syndicales, associations.

Ces évolutions conduisent l'action publique à se rapprocher de l'action collective qu'il s'agit d'accompagner et d'organiser à travers des dispositifs adaptés. Concernant les politiques d'aménagement du territoire et d'élaboration de projets territoriaux à diverses échelles, la gouvernance est dite territoriale et se définit comme "***l'ensemble des nouvelles formes d'action publique qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre***

l'Etat, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile" (Bertrand et Moquay, 2004). Ainsi l'accent est mis sur les partenariats, la diversité des formes des dispositifs, mais aussi la diversité des acteurs participants : publics et privés, porteurs de valeurs et d'intérêts contrastés, dotés de capacités institutionnelles et organisationnelles inégales. Ces nouvelles modalités de l'action publique impliquent des politiques d'accompagnement pour renforcer les capacités institutionnelles des acteurs et proposer des outils de pilotage ainsi que des systèmes d'information adéquats face aux besoins renforcés de coordination que ce type de politique implique.

Cette notion de gouvernance illustre donc l'importance des transformations de l'action publique depuis les années cinquante avec le passage d'un gouvernement hiérarchique à une régulation en réseaux complexes par une pluralité d'acteurs parties prenantes. Qu'en sera-t-il demain, et après demain en fonction de l'évolution des outils et des échelles ? En fonction de la transformation des valeurs ? Quels nouveaux dispositifs et outils ? Comment ceux-ci faciliteront ou pas la résilience des écosystèmes et des socio-systèmes littoraux ?



Introduction



1. La démarche

L'Etat, à l'initiative de la DREAL Languedoc-Roussillon et de la Préfecture de région, a lancé en septembre 2010 une démarche de prospective participative sur le littoral du Languedoc-Roussillon. Cette démarche a pour objectif de faciliter les échanges entre les acteurs locaux "grenelliens" (collectivités locales, socioprofessionnels, scientifiques, associations, Etat) dans le but de construire collégialement une vision du littoral régional à l'horizon 2050.

Pourquoi une telle démarche ?

Susciter le **débat sur les futurs possibles** des territoires littoraux où se concentrent les enjeux socio-économiques et environnementaux régionaux

Favoriser la **co-construction d'une vision prospective du littoral**

Contribuer à la **territorialisation du Grenelle de l'environnement**

S'inscrire dans une dynamique déjà ancienne : **culture de l'anticipation** développée dans les années 1960 par la Mission Racine et, il y a une dizaine d'années, par la Mission littoral

Faire émerger, avec le concours des acteurs locaux, des **clés de compréhension** ainsi qu'un **cadre de propositions** d'actions publiques et/ou privées innovantes

Interroger des idées reçues, bousculer des habitudes de pensée...

Quelles alternatives à une vision "mécaniciste" : croissance démographique, construction, logements, économie de services ou résidentielle ?

Le modèle actuel de développement économique du Languedoc-Roussillon constitue-t-il une fuite en avant ? Forte consommation de revenus de transfert et forte précarité "durable" ?

Quelles opportunités en termes de développement de filières économiques "productives" en Languedoc-Roussillon ?

L'organisation d'ateliers pour une production nécessairement partenariale

Trois ateliers de prospective participative ont été organisés en 2011. Un livret a été produit après chaque atelier (<http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/prospective-r1072.html>) pour en faire la synthèse et dégager des visions (scénarios) du littoral du Languedoc-Roussillon à l'horizon 2050. Un séminaire de synthèse de ces trois ateliers thématiques est programmé le 27 février 2012.

Thèmes des ateliers, grandes questions posées

Atelier 1 : La diversification des ressorts de l'économie littorale - Mars 2011

Quelle évolution des ressources naturelles du littoral ? Quels potentiels de valorisation ?

Quelle singularité des systèmes productifs du littoral ? Quels avantages comparatifs de l'agriculture littorale, de la pêche, de la conchyliculture et du tourisme ?

Quel devenir pour les stations touristiques ?

Comment réguler la concurrence foncière entre activités au profit d'une diversification des économies locales ?

Quels types d'informations, d'indicateurs ou de ressources manquent aux porteurs de projets engagés dans des programmes compétitifs pour le littoral ?

Atelier 2 : Nouvelles formes et modalités d'aménagement - Juin 2011

Quelles liaisons fonctionnelles des différents pôles urbains ?

Quelle mobilité durable et modes doux en lien avec les grandes infrastructures ?

Quel développement du littoral compte-tenu des influences métropolitaines extérieures à la région comme Barcelone, Toulouse et Marseille ?

Quelles complémentarités entre plaine littorale et côte ?

Quelle gestion des "coupures d'urbanisation" de la loi littoral ?

Quels rôles des transports maritimes et des ports ?

Quelles trajectoires pour tendre vers un aménagement plus solidaire ?

Atelier 3 : Gouvernance et Résilience - Octobre 2011

Quelles nouvelles formes d'action publiques partenariales demain ?

Quelle trame écologique pour le bon fonctionnement des écosystèmes littoraux et marins ? Quel espace "tampon" au regard des risques naturels ?

Quelle logique d'adaptation raisonnée au changement climatique ? Vers la planification d'un retrait stratégique ? Quels scénarios d'adaptation à la submersion marine ?

Quelle adéquation entre gouvernance territoriale et "dynamique de portage de projets communs" ?

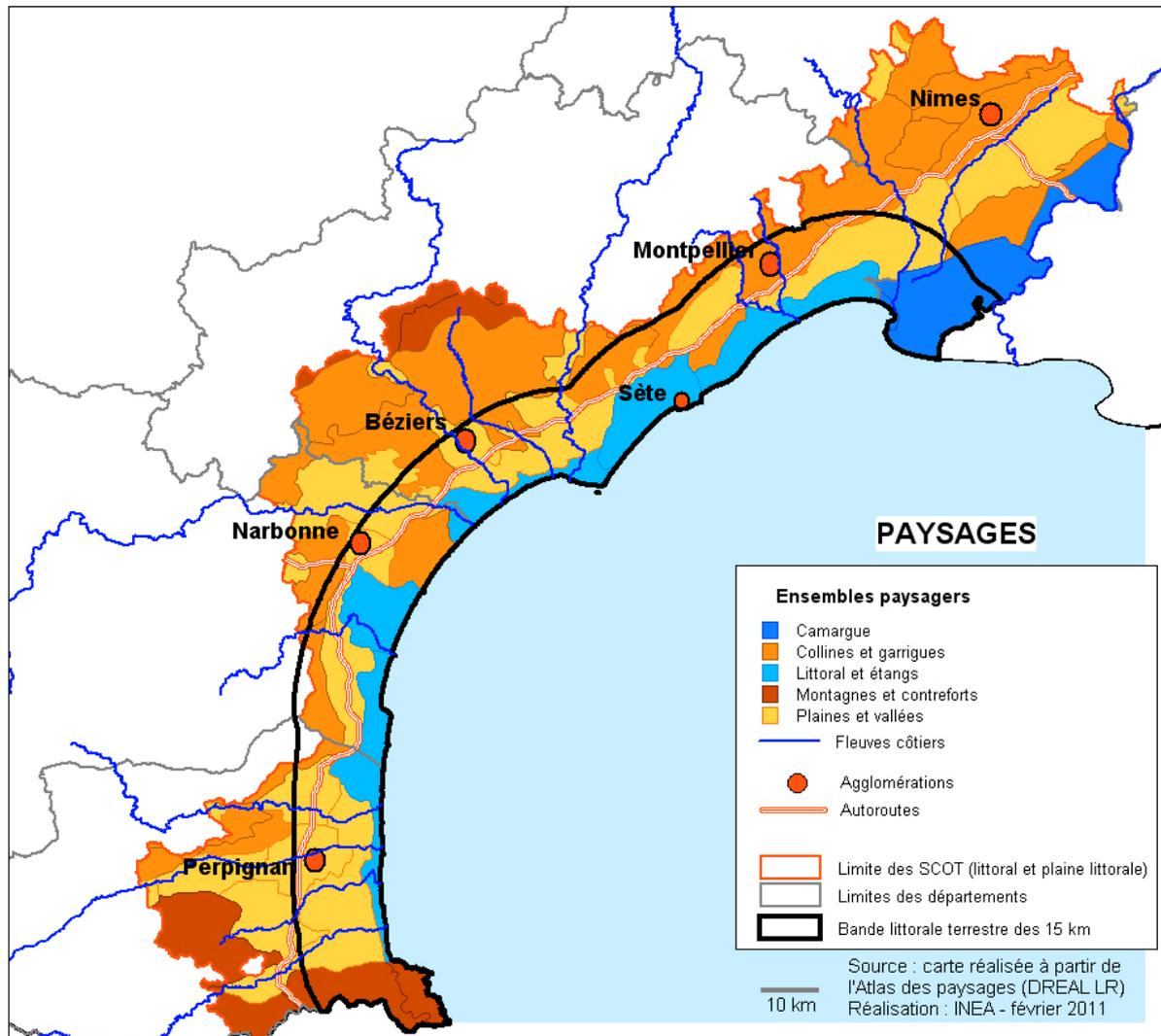
Comment la restructuration des intercommunalités, notamment la réforme des collectivités locales, intégrera-t-elle le littoral ?

2. Le champ géographique de l'analyse prospective

L'analyse prospective concerne le littoral du Languedoc-Roussillon et plus précisément :

- L'enveloppe des SCOT du littoral et de la plaine littorale
- La bande littorale des 15 km terrestres
- Le milieu marin

La carte ci-dessous délimite ces espaces ainsi que les principaux ensembles paysagers qui les composent.



3. Programme de l'atelier 3 "Quelle gouvernance pour une meilleure résilience ?" du 25 octobre 2011

Ce troisième livret de prospective concerne l'atelier 3 qui s'est tenu le 25 octobre 2011 à la Faculté d'économie de Montpellier.

Programme de l'atelier :

9h00-9h30 :	Accueil des participants autour d'un petit déjeuner
9h30-9h45 :	Présentation du déroulé de la journée et de la problématique par Hélène Rey-Valette (Maître de Conférences à l'Université Montpellier I) et Régis Morvan (responsable de la mission prospective à la DREAL Languedoc-Roussillon)
9h45-10h45 :	Table ronde : Michel Moly (Maire de Collioure), Francis Hernandez (Maire Adjoint de Sète), Michel Gautier et Régis Morvan (DREAL Languedoc-Roussillon)
11h00-13h00 :	Travail en trois groupes de travail - Co-construction de micro-scénarios de gouvernance Les animateurs des groupes de travail sont les membres de l'équipe projet : Régis Morvan (DREAL Languedoc-Roussillon), Olivia Delanoë (INEA), Hélène Rey-Valette (Université Montpellier I), Nacima Baron-Yelles (Ecole des Ponts), Catherine Bernié-Boissard (Université Montpellier III), et Cassandra Dewintre (Université Montpellier III) Pour chaque Groupe de travail : 1) Tour de table de présentation des participants 2) Présentation des micro-scénarios par les animateurs 3) Pour favoriser la co-construction de scénarios : travail en sous-groupes
14h00-14h30 :	Présentation de la démarche MISEEVA « risques littoraux » par Hélène Rey-Valette (Université Montpellier I) et introduction du travail de l'après-midi par Régis Morvan (DREAL Languedoc-Roussillon)
14h30-16h00 :	Poursuite des travaux en groupes de travail : analyse des scénarios MISEEVA via la problématique de la gouvernance
16h00-16h15 :	Représentations spatiales et sociales du littoral, identification des leviers et freins potentiels à la prise de décision, par Béatrice le Moël et Pascal Moliner (Université Montpellier III)
16h15-16h30 :	Clôture/ Synthèse de la journée par Michel Gautier (Directeur Adjoint en charge du Littoral, DREAL Languedoc-Roussillon)

4. Les participants à l'atelier

La liste des participants figure en annexe. 53 personnes ont participé à l'atelier :

- Etat : 15 personnes
- Collectivités locales : 8 personnes
- Recherche : 16 personnes
- Associations et bureaux d'études : 9 personnes
- Socio-professionnels : 6 personnes

Chaque groupe de travail a accueilli 16 participants en moyenne.

5. Déroulé et méthode d'animation de la journée

<p>Avant l'atelier 3 : Juillet à Octobre 2011</p>	<p>Comité de pilotage (8 septembre 2011) : Bilan de l'atelier 2 du 24 juin 2011 et préparation de l'atelier 3 (pré-programme, méthode et supports d'animation)</p>
	<p>Equipe projet - Préparation de l'atelier 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définition d'une liste de variables et rédaction de fiches-variables 12 variables ont été définies : <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs publics et échelles de gouvernance - Outils réglementaires - Outils économiques - Transversalité / Gestion intégrée - Acteurs privés, poids de la société civile - Portage de projets communs - Evaluation et amélioration continue - Citoyenneté et dynamique associative - Accès et gestion de l'information - Loi littoral - Assurance - Vulnérabilité et capacité d'adaptation <p>Les variables sont les facteurs dont dépendent les modalités de gouvernance et de résilience. Elles sont susceptibles de se modifier, de changer dans le temps.</p> <p>Une fiche a été rédigée pour chaque variable en suivant un même modèle de fiche : définition de la variable, rétrospective (évolution de la variable ces 20 à 40 dernières années), prospective (comment et par l'action de qui la variable est-elle susceptible d'évoluer). L'analyse a conduit à définir, pour chaque variable, des hypothèses d'avenir (3 hypothèses) : conjectures sur l'avenir (opinions, visions) fondées sur l'analyse des tendances et des facteurs de changement.</p> • Analyse combinée des hypothèses et définition de micro-scénarios L'analyse combinée des hypothèses de l'ensemble des variables retenues a conduit à définir des micro-scénarios. <p><i>Schéma : Méthode de construction des micro-scénarios</i></p>
	<p>Les micro-scénarios contrastés issus de l'analyse ont été intitulés comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - "Complexité et illusion de la gouvernance" - "Intégration des politiques / Concertation" - "Gouvernance autoritaire" intitulé "Gouvernance de marché" suite à l'atelier <p>Une note de deux pages a été rédigée pour chaque micro-scénario. Elle présente une vision à l'horizon 2050 correspondant à une combinaison d'hypothèses d'avenir.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Synthèse de la démarche MISEEVA Le projet de recherche MISEEVA a pour objectif de définir la vulnérabilité du système côtier du Languedoc-Roussillon face à la submersion marine dans un contexte de changement global. Pour cette journée de prospective, axée sur les risques côtiers et la gouvernance, il a paru intéressant de proposer aux participants une réflexion sur les composantes et modalités de gouvernance liées à quatre hypothèses issues du projet. • Organisation de l'atelier 3 : définition du programme, diffusion de l'information auprès des organismes régionaux concernés, suivi des retours d'inscription, prise de contact avec des élus du littoral pour les inviter à participer à une table ronde, constitution de groupes et sous-groupes de travail, logistique de l'atelier, ... L'organisation de l'atelier visait à cibler les différents collèges d'acteurs (Associations et Bureaux d'étude, Socioprofessionnels, Collectivités locales, Recherche, Etat) pour une réflexion équilibrée prenant en compte différents points de vue. Avant l'atelier, les inscrits ont été répartis en trois groupes de travail et sous-groupes de travail en veillant à équilibrer la représentativité des différents collèges d'acteurs au sein de chaque groupe et sous-groupe de travail.
<p>L'atelier 3 du 25 Octobre 2011</p>	<p><i>Voir "Programme de l'atelier"</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En plénière, présentation de la démarche et de la problématique "gouvernance" – 9h30 à 9h45 • En plénière, table ronde : Deux élus du littoral répondent à des questions préparées par l'équipe projet – 9h45 à 10h45 <i>Les questions envoyées au préalable aux élus sont :</i> <ul style="list-style-type: none"> - Comment et avec qui gérer le littoral compte tenu de la directive cadre marine, de la réforme des collectivités territoriales, des zones économiques exclusives, de la révision générale des politiques publiques ? - Exemples de démarches volontaires répondant à un objectif local et qui a conduit à mettre en place une organisation adaptée et efficace - Quelle opportunité d'une agence du littoral et de la mer sur le modèle de l'agence de l'eau ? - Quel espace de solidarité doit-on mobiliser pour mettre en œuvre des opérations de recul stratégique ? - Comment et avec qui faire face aux futurs éventuels événements de submersion marine temporaire ? - Comment évoluer ensemble vers d'autres formes de tourisme (de terroir, pescatourisme, écotourisme...) ? • En groupes de travail, analyse des micro-scénarios pré-rédigés par l'équipe projet – 10h45 à 13h00 Après la table ronde, le déroulé de la journée est présenté (10 mn), puis chaque participant rejoint la salle correspondant à son groupe de travail. Trois groupes de travail ont été préalablement définis. Il est attendu de chacun d'eux une réflexion sur les trois micro-scénarios pré-rédigés par l'équipe projet : "Complexité et illusion de la gouvernance"; "Intégration des politiques/Concertation"; "Gouvernance autoritaire" (intitulé "Gouvernance de marché" suite à l'atelier). L'objectif est de faire évoluer les micro-scénarios pré-rédigés, de les optimiser, et de dégager pour chacun d'eux les variables considérées comme les plus déterminantes. Il s'agit d'aboutir, dans le cadre de cette démarche participative, à des micro-scénarios co-construits. Dans chaque salle, correspondant donc à un groupe de travail, deux personnes de l'équipe projet animent l'atelier. Les participants se répartissent en trois tables d'environ sept personnes correspondant à trois sous-groupes de travail. Chaque sous-groupe est chargé d'analyser un des trois micro-scénarios, de manière à ce que les trois micro-scénarios soient analysés dans chaque salle, par chaque groupe de travail. Dans chaque salle, et pour chaque sous-groupe de travail, le déroulé est le suivant :

	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution aux participants du document présentant le micro-scénario (pré-rédaction de l'équipe projet), ainsi que de la matrice des hypothèses sur laquelle s'appuie la définition du micro-scénario ; - Travail autour de la table (60 mn) : échanges entre les participants sur le micro-scénario pour l'optimiser. Les animateurs se mettent à la disposition des sous-groupes de travail pour apporter des précisions sur les micro-scénarios, le choix des hypothèses... ; - Débat en groupe de travail (10 mn par sous-groupe, soit 3x10 mn) : Chaque sous-groupe présente à tour de rôle ses principales réflexions sur le micro-scénario qu'il a analysé. Cette présentation s'accompagne d'un bref débat. - En un second temps (20 mn), chaque sous-groupe de travail est invité à hiérarchiser les variables qui lui semblent les plus déterminantes pour caractériser le micro-scénario sur lequel il a travaillé. Chaque sous-groupe présente à tour de rôle les résultats de son analyse. <ul style="list-style-type: none"> • En plénière, présentation des principaux résultats de la démarche MISEEVA « risques littoraux » – 14h00 à 14h30 Après le déjeuner, les participants se retrouvent en salle plénière où une synthèse des résultats de la démarche MISEEVA leur est présentée. La présentation s'articule autour de quatre attitudes contrastées face à l'élévation prévisible du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon : le "Déni", le "Laisser-faire", la "Protection lourde", et le "Retrait stratégique". Une synthèse des impacts de l'élévation progressive du niveau de la mer selon les quatre attitudes retenues est commentée. • En groupes de travail, analyse des scénarios MISEEVA via la problématique de la gouvernance – 14h30 à 16h00 Après la présentation MISEEVA, les participants regagnent leurs groupes et sous-groupes de travail. Au sein de chaque groupe de travail, la réflexion qui est maintenant proposée à chaque sous-groupe est de travailler sur les quatre scénarios MISEEVA de manière à dégager des hypothèses de gouvernance pour chacun d'entre eux. Dans chaque salle, et pour chaque sous-groupe de travail, le déroulé est le suivant : <ul style="list-style-type: none"> - Distribution aux participants d'un document présentant de manière synthétique les scénarios MISEEVA, et d'une matrice vierge, à renseigner. Cette matrice présente, en colonnes, les quatre scénarios MISEEVA, et en lignes, cinq variables : Echelle de gouvernance ; Acteurs publics ; Outils financiers et réglementaires ; Acteurs privés et société civile ; Accès et gestion de l'information / Sensibilisation. Les cellules sont vides, la démarche consiste à réfléchir aux hypothèses de gouvernance pour chaque scénario et pour chaque variable. - Travail autour de la table : échanges entre les participants sur les hypothèses de gouvernance correspondant aux différents scénarios MISEEVA ; - A la fin de l'exercice, chaque sous-groupe présente à tour de rôle ses résultats. Cette présentation s'accompagne d'un bref débat. • En plénière, exposé sur une démarche originale de recherche sur les « représentations spatiales et sociales du littoral » - 16h00 à 16h30 • En plénière, échange avec la salle sur le travail de l'après-midi et clôture de la journée – 16h30 à 17h00
<p>Après l'atelier 3 : Octobre à Décembre 2011</p>	<p>Equipe projet : restitution de l'atelier 3 sous forme d'un livret (présent document)</p> <p>Comité de pilotage (14 décembre 2011) : Présentation du projet de livret et discussion des résultats, orientations pour sa relecture par les participants à l'atelier et pour son édition. Ce comité de pilotage a également eu pour objet d'orienter le prochain atelier qui se tiendra le 27 février 2012 et aura pour objet la synthèse de la démarche.</p>

Synthèse de la table ronde introductive

Une table ronde introductive s'est tenue en plénière de l'atelier, le matin. Ont participé à cette table ronde :

- Michel Moli, Maire de Collioure, vice-président de la Communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille, Conseiller général du Canton de la Côte Vermeille, vice-président du Conseil général des Pyrénées-Orientales, et Président du Conseil de Rivages Méditerranée ;
- Francis Hernandez, Adjoint au Maire de Sète délégué au tourisme, membre du Comité de direction de l'Office du tourisme, et vice-président de l'association des communes littorales du Languedoc-Roussillon ;
- Michel Gautier, Directeur Adjoint de la DREAL Languedoc-Roussillon en charge du littoral ;
- Régis Morvan, Responsable mission "Prospective" à la DREAL Languedoc-Roussillon.



Les quatre grands thèmes suivants sont ressortis du débat :

Des responsabilités sous contraintes

Le mandat des maires les engage sur un certain nombre de responsabilités, celles-ci sont croissantes et exacerbées sur le littoral où les contraintes se multiplient. Dans ce contexte, le volontarisme affirmé des élus ne suffit pas et souvent s'essouffle. Les maires ne disposent pas de l'ensemble des leviers techniques et financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités. Certaines compétences et responsabilités du Maire relèvent, en effet, d'une gestion dont il n'a pas la maîtrise globale. Par exemple, la qualité des eaux de baignade relève de sa responsabilité, tout en étant dépendante de la qualité des eaux en amont, à l'échelle du bassin versant. Globalement, entre Etat prescripteur et populations aux intérêts divergents, l'élu local se sent souvent démuni et seul.

Des solidarités et économies d'échelles nécessaires

L'échelle géographique pour la gouvernance sur le littoral et l'échelle de solidarité financière sont considérées comme des questions fondamentales. La recomposition des territoires par rapport aux risques littoraux est en effet un enjeu fort. Le besoin est réel d'organiser les solidarités, et notamment la solidarité financière. Il est effectivement nécessaire de trouver les moyens pour faire des économies d'échelles dans un contexte actuel de multiplication des échelons de gouvernance alourdissant le système et source de confusion pour les habitants. La montée en puissance des intercommunalités apparaît comme une solution pour les élus, ou encore, celle d'une gouvernance par thématique ou par projet bien identifié.

Cependant, si les enjeux de l'intercommunalité sont bien compris par les élus, il n'en est pas toujours de même pour les populations dans un contexte d'individualisme fort et de crise peu favorable aux solidarités.

Les difficultés économiques

Les élus regrettent qu'une partie des professionnels de leur commune rencontrent des difficultés pour se loger. Les activités portuaires ont décliné (baisse considérable du nombre de dockers durant les vingt dernières années) ainsi que celles de la pêche (baisse du nombre de flottilles entre 1982 et 2008 : -51% pour les petits métiers, -44% pour les chalutiers...). Les structures économiques, d'accueil touristique ne sont pas toujours en adéquation : insuffisance notamment du nombre de lits hôteliers dans certains territoires.

Les élus déplorent que la pêche ait quasiment disparu dans de nombreuses communes du littoral. Sur la Côte Vermeille, des initiatives intéressantes sont cependant engagées. On commence, par exemple, à restaurer les barques catalanes qui avaient presque disparu. En outre, les pêcheurs sont incités à fonctionner en circuits courts et à faire vivre la criée qui risque de disparaître. Par ailleurs, à Sète la filière des petits métiers de la pêche est soutenue.

La valorisation du patrimoine est source de richesse

La Côte Vermeille est particulièrement concernée par divers périmètres de classements du patrimoine naturel (sites du Conservatoire du littoral, Natura 2000 en mer...). Le Conservatoire du Littoral offre des perspectives d'avenir pour ce territoire. Par exemple, sur le site de Paulilles, qui a bénéficié d'un appui fort du Conseil Général des Pyrénées Orientales, il a fallu 10 ans pour acheter le site, 10 ans pour mettre en place un projet. Le site accueille aujourd'hui 250 000 personnes par an dans le respect de l'environnement et du développement durable.

Co-construction de micro-scénarios

1- Les variables Chiffres-clés, tendances, hypothèses d'avenir

Les 12 variables retenues pour l'analyse prospective relative à la gouvernance sont :

- Acteurs publics et échelles de gouvernance
- Outils réglementaires
- Outils économiques
- Transversalité / Gestion intégrée
- Acteurs privés, poids de la société civile
- Portage de projets communs
- Evaluation et amélioration continue
- Citoyenneté et dynamique associative
- Accès et gestion de l'information
- Loi littoral
- Assurance
- Vulnérabilité et capacité d'adaptation

Cette partie présente pour chaque variable :

- Les chiffres clés et tendances sous forme d'encarts
- 3 hypothèses d'avenir

Ces éléments ont été préparés par l'équipe projet en amont de l'atelier.



Acteurs publics et échelles de gouvernance

En France, c'est à partir des années 1980 (loi de décentralisation) puis de la fin des années 1990 (lois ATR, SRU) que se développe le poids indéniable du pouvoir régional et départemental ainsi que la multiplication des établissements de coopération intercommunale (EPCI).

Constats :

- Multiplication du nombre de collectivités, avec l'essor des intercommunalités,
- Superposition des différents niveaux de collectivités territoriales;
- Enchevêtrement des compétences et des financements croisés.

Tendances :

La **Révision générale des politiques publiques** (RGPP) a l'ambition d'améliorer le service rendu au citoyen en réorganisant et en optimisant les moyens de l'administration (regroupement interministériel des services déconcentrés...).

Parallèlement, la **réforme des collectivités territoriales** vise à simplifier et alléger l'architecture territoriale (clarification des compétences, encadrement des cofinancements), renforcer la démocratie locale (assise démocratique des EPCI), et à créer un nouveau cadre institutionnel ("métropole").

-> D'un côté recentralisation (tendance à la fusion des régions et départements), de l'autre l'intercommunalité prend elle une place de plus en plus importante dans l'administration des localités.

-> Aujourd'hui, la place de l'État souverain tend à être remise en cause avec la mondialisation économique, les décisions des lois du marché ou celles des pouvoirs financiers.

Outils économiques

Le marché est un moyen, non une fin en soi. La gouvernance est toujours, d'une manière ou d'une autre, un acte de résistance par lequel la communauté affirme sa capacité à orienter sa propre destinée. C'est le sens même du mot démocratie.

Cela vaut en particulier pour l'économie et pour le marché. Un pays ou une région du monde peuvent à un moment donné considérer que le libre jeu du marché les avantage, et ils peuvent s'en faire les défenseurs inconditionnels à l'échelle mondiale, mais pour une communauté démocratique consciente d'elle-même, ce sera toujours une position tactique, limitée dans le temps et dans l'espace. Ainsi Grande-Bretagne et Etats-Unis, par exemple, ont su au cours de leur histoire être tour à tour protectionnistes ou partisans du libre marché selon leur intérêt.

Au XXI^{ème} siècle, il n'est plus possible de parler d'économies nationales et/ou locales comme s'il s'agissait d'entités plus ou moins autarciques, tant les marchés, les entreprises et les capitaux se sont internationalisés.

Outils réglementaires

Une **gouvernance est légale** quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une Constitution, des lois écrites et des jurisprudences.

La **légitimité de la gouvernance** est une notion beaucoup plus subjective. Un gouvernement démocratique a toujours tendance à considérer qu'une gouvernance légale est automatiquement légitime, puisque l'adhésion populaire aux formes d'exercice du pouvoir s'est manifestée par le vote majoritaire des Constitutions et des lois et que l'adhésion aux modalités concrètes de l'exercice de ce pouvoir se renouvelle périodiquement par les élections.

La réalité est bien plus complexe que la théorie. Au sein même des sociétés où est née la démocratie parlementaire, un discrédit croissant de la politique ainsi qu'un décalage entre les modes d'exercice du pouvoir et les aspirations de la société sont constatés. Si ce fossé persistait, il devrait être une menace pour les régimes démocratiques.

Pour être réellement moteur dans une politique de développement, un Etat national doit être fort et surtout respecté, afin de convier les acteurs à se mobiliser collectivement, à faire respecter des règles, lever l'impôt et mobiliser l'épargne. Il ne saura le faire, régime démocratique ou pas, s'il n'est pas respecté.

La **gestion réglementaire** doit trouver sa place dans l'architecture institutionnelle d'un pays et être soutenue par les différentes institutions impliquées dans sa définition et sa mise en oeuvre. Le centre de l'exécutif est généralement le point d'ancrage des politiques de gouvernance réglementaire, mais le cadre institutionnel de ces politiques va bien au-delà. Le parlement, l'autorité judiciaire, les agences ou autorités de régulation, les administrations locales, tout comme les structures internationales (en particulier l'Union européenne) jouent un rôle critique dans le développement, la mise en oeuvre et l'application des réglementations.

Cela n'empêche pas les territoires locaux, les Etats ou les ensembles continentaux de définir des stratégies de développement, en jouant des synergies entre acteurs, des relations entre systèmes de formation et entreprises, de la recherche-développement, de la commande publique, de la traçabilité des produits... La définition de stratégies de développement sera d'autant plus nécessaire que les impératifs du développement durable vont obliger les sociétés humaines à produire plus de bien-être avec une consommation bien moindre de matière et d'énergie.

	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Acteurs publics et échelles de gouvernance	Etat national et supranational : l'Etat reste la charnière des deux niveaux de gouvernance, national et international (mission régaliennne, suivi contrôle, accompagnement, investissement sur les grands chantiers). Il répond à l'attente de clarification et de simplification de la gouvernance par un redécoupage des circonscriptions au nom d'un rééquilibrage et d'une meilleure intégration européenne. Des macro-intercommunalités doivent restructurer et regrouper l'offre de services publics, des macrorégions (Grand Sud Ouest...) se mettent en place et tentent de développer des coopérations avec les grandes régions européennes de même poids.	Collectivités territoriales : montée en puissance de l'intercommunalité et du niveau régional. Le pouvoir régional récupère les compétences d'un Etat affaibli en faisant fusionner les services déconcentrés de l'Etat et ses propres services, dans une orientation plus stratégique et anticipatrice du pilotage des politiques publiques. Ce niveau de gouvernement régional dispose de moyens d'observation, d'évaluation, mais aussi progressivement, des pouvoirs législatifs et judiciaires. En parallèle, les grandes intercommunalités récupèrent l'exercice des compétences des départements, trop affaiblis financièrement, et des communes (surtout des petites communes). Ces intercommunalités constituent l'échelon de l'action publique au service du citoyen. Collectivités territoriales et intercommunales s'engagent dans des démarches volontaires et innovantes en partenariat avec une diversité d'acteurs.	L'Etat s'associe de plus en plus, pour des raisons d'efficience et de bonne économie, à des acteurs privés dont les projets sont essentiels à la mise en œuvre de sa stratégie. Des regroupements affinitaires avec de nouveaux découpages géographiques sont fondés sur une identité, un sentiment d'appartenance à une même communauté et <i>edge cities</i> . D'un côté, les villes centres privées de ressources de la taxe professionnelle, accablées par les charges des banlieues. De l'autre les communes périphériques mitées par les ZI (zones industrielles) et les ZUP (zones à urbaniser en priorité).
Outils réglementaires	Statut quo qui induit une dégradation de l'impact de la réglementation dans la gouvernance, trop de lois et de règlements.	Meilleure coexistence et complémentarité entre la gestion réglementaire, les autres process (concertation, prospective participative), et la simplification administrative et renforcement du contrôle.	Amélioration tendancielle via la mise en œuvre du Grenelle II et la réforme des politiques publiques (RGPP) qui contribue à la simplification administrative et au développement de pratiques contractuelles (FEDER, CPER, contrats de gestion intégrée).
Outils économiques	Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques et d'émiettement du pouvoir centralisé, les outils financiers contractuels tels que les appels à projets (ville durable, route durable, programmes d'action et de prévention des inondations...) se développent. Ces outils génèrent des effets de levier non négligeables et dynamisent les actions des acteurs locaux.	On assiste à un saupoudrage et une démultiplication des outils financiers (subventions, dotations...) dépourvus d'axes et d'objectifs stratégiques définis en amont et évalués dans la continuité. L'ensemble de ces outils manque encore davantage d'efficacité et/ou d'efficience dans un processus de gouvernance non solidaire où le chacun pour soi est exacerbé au détriment des intérêts collectifs. Développement de la logique perdant/perdant.	La crise économique a beaucoup fragilisé l'économie française jusqu'en 2030, rendant nécessaire une politique de gestion rigoureuse des finances publiques. A ce titre, il est à noter une nette progression des process d'évaluation et d'amélioration continue. Les subsides financiers sont ciblés pour soutenir les actions prioritaires de l'Etat, des collectivités locales et des socioprofessionnels. Les gestionnaires politiques ont repris le pouvoir.

Transversalité / GIZC

La **gestion intégrée** bouleverse l'organisation des compétences et exige une nouvelle gouvernance. Elle vise le décloisonnement et l'émergence d'une dynamique associant l'ensemble des parties prenantes pour la maîtrise des dynamiques d'évolution qui les concernent.

Aujourd'hui, l'**approche sectorielle** et le **manque de coordination** entre les administrations restent dominants.

La "**Gestion intégrée de la mer et du littoral**" est inscrite dans le code de l'environnement depuis la loi ENE du 12 juillet 2010 et la loi du 27 juillet 2010 sur l'agriculture et la pêche. Elle vise à pallier le manque actuel de cadre législatif ou réglementaire global garantissant la cohérence des activités et projets maritimes et littoraux. Elle vise une articulation cohérente entre problématiques terrestres et maritimes au sein d'un écosystème complexe.

Portage de projets communs

La gouvernance organise les coopérations et les synergies entre acteurs. Les pouvoirs publics doivent savoir entrer en dialogue et en partenariat avec les autres acteurs. La gouvernance doit permettre de donner un sens collectif à la communauté et donc de faciliter le portage, la mise en oeuvre de projets communs.

Les pouvoirs publics, sans en avoir l'exclusivité, sont en général les mieux placés pour susciter dialogues et partenariat ; être les catalyseurs de l'action collective.

Les Etats qui ont le mieux réussi à conduire le développement économique sont ceux qui ont eu la capacité d'organiser et de mobiliser tous les acteurs autour d'un projet commun. La même chose s'observe au niveau local, où personne ne conteste à un maire la légitimité à réunir l'ensemble des acteurs du territoire.

Dans l'avenir, cette capacité des pouvoirs publics à entrer en dialogue et en partenariat avec des acteurs de toute nature sera une dimension essentielle de la gouvernance. Mais elle implique un changement culturel profond de la part des gouvernants et de la fonction publique, et des changements dans les procédures.

L'entrée des pouvoirs publics en partenariat repose sur les principes de responsabilité et de subsidiarité active. Le changement culturel que nécessite pour les administrations de tous niveaux "l'entrée en projet partagé" suppose la mise en oeuvre du principe de subsidiarité active. Celui-ci fait passer l'administration et ses membres du "devoir de conformité" (la mise en oeuvre de règles uniformes) au "devoir de pertinence" (la recherche de la meilleure solution pour la mise en oeuvre de principes directeurs).

Poids de la société civile, y compris acteurs privés

Les organisations qui appartiennent à la sphère de la société civile sont celles qui ne relèvent ni de la sphère politique (l'Etat, les collectivités territoriales, les partis politiques), ni de la sphère économique (les entreprises du secteur privé ou les bureaux d'études).

Les organisations de la société civile regroupent la totalité des groupements humains situés à un niveau proche de la population. Bien qu'elles oeuvrent dans des domaines différents, ces organisations ont pour point commun de connaître les préoccupations et les demandes prioritaires des citoyens. Elles se reconnaissent souvent dans les valeurs suivantes : contre-pouvoir, bénévolat, action citoyenne, démocratie participative, action humanitaire, économie solidaire...

Le poids de la société civile dans la gouvernance intégrée mer et littoral

Bien que la participation de la population locale soit affichée parmi les objectifs principaux dans une part assez importante des dossiers de GIZC notamment (30%), il semblerait que cet objectif soit davantage un « effet d'affichage » qu'un véritable projet d'association des habitants et usagers. Cette faiblesse reflète probablement les difficultés pratiques d'association des citoyens, surtout dans des projets de grande envergure.

La participation de la population se fait souvent, dans la pratique, par le biais d'associations de riverains, d'usagers, de protection de l'environnement, qui sont aussi très peu présentes dans les dossiers afférents aux démarches. Cet aspect marque probablement une faiblesse dans le processus du GIZC. La gouvernance, dans le sens d'une intégration des citoyens aux projets, apparaît nettement comme un point faible, négligé dans la plupart des dossiers et démarches (67%). Cette faiblesse constitue probablement une des limites actuelles majeures du processus de GIZC. Cependant, il faudrait nuancer ce constat en distinguant la part « information du citoyen » de la part « prise de décision », ce qui n'est pas clairement apparent dans les dossiers de GIZC.

	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Transversalité /GIZC	Sectorisation des instruments stratégiques et échec de la mise en œuvre des politiques de gestion intégrée à tous les niveaux.	Renforcement du cadre juridique et organisationnel pour la gestion intégrée des zones littorales et maritimes ; une forte gouvernance internationale, européenne, nationale, régionale et locale dans ce domaine.	Echec de la gouvernance internationale, européenne et nationale dans le domaine de la gestion intégrée des zones littorales et maritimes ; mise en place d'une gouvernance locale dans ce domaine.
Acteurs privés, poids de la société civile	L'hétérogénéité et la poursuite d'intérêts incompatibles des acteurs privés (pêche, conchyliculture, tourisme, agriculture) et la faiblesse de la représentation de la société civile, y compris les associations environnementales, s'accroissent en Languedoc-Roussillon. Le secteur privé se structure en lobbies.	Au-delà de leur simple association actuelle dans les démarches de type GIZC, les acteurs privés du littoral et la société civile sont partenaires des acteurs publics locaux et de l'Etat pour co-construire une politique intégrée de développement raisonné du littoral.	La crise économique a conduit à un affaiblissement de l'Etat et des collectivités locales, mal en point financièrement. Les acteurs privés se sont structurés en terme d'organisation, de finance et d'influence territoriale et assurent une gestion en cartelle de l'espace littoral et de ses ressources.
Portage de projets communs	L'absence de sens politique mène au dédoublement des systèmes territoriaux et sociaux. Une population atone, fragmentée, dont la partie la plus vulnérable (personnes âgées, jeunes précarisés et marginalisés) est écrasée par le rouleau compresseur de la privatisation des services. Cette population est victime de « coupes » : coupes d'électricité, de chauffage, de couverture sociale, de haut débit, ... Elle fonctionne donc dans un système différent fait d'autoproduction des services et des réseaux : portage de colis à la demande et plus de poste universelle ; soins à la demande, par des médecins « au black » et pas de services hospitaliers publics... Seules les portions de la population, qui se réfugient dans des portions de territoire (comme les centres villes) continuent de vivre dans un monde connecté, structuré par les réseaux et les services dont une partie reste du domaine public, tandis que l'autre est privée.	La révolte et la tension permanente : « encellulement » de la société et logique de privatisation du politique. Des collectifs s'organisent, sur une base hyperlocale (la rue, la cage d'escalier, l'association de parents d'élèves, les usagers riverains de tel square...) pour « protéger » ce qu'ils estiment leur bien commun : les classes de l'école, la qualité de vie du quartier. Ces cellules d'action directe créent des milices entre voisins et protègent leur quartier des casseurs, bloquent l'arrivée des huissiers quand on vient déloger une famille modeste de son appartement pour impayés, cachent des immigrés clandestins que la police veut réaccompagner au pays (Réseau Ecole Sans Frontière)... A l'échelle des quartiers et des territoires riches, ces cellules font pression pour acquérir leur ville « par actions » et en devenir les copropriétaires. Objectif : maximiser la valeur foncière de leur bien par adjonction de qualité environnementale, de services... Ils ont la même relation avec le maire de leur ville.	Vers un nouveau contrat social : la vitalité d'une démocratie aux 500 000 élus (record mondial). La demande d'association des habitants d'un territoire aux politiques qui concernent son devenir est beaucoup plus ambitieuse. En parallèle, une volonté de traquer les privilèges, y compris territoriaux. On valorise et on achève la décentralisation en allant jusqu'à l'infra-communal (développement des mairies annexes, des assemblées communales consultatives, des conseils de quartier, des initiatives de jeunes, de personnes âgées...). On intègre les « populations issues de la diversité » dans le dialogue social. Le politique reprend la pratique des « conférences de consensus » et multiplie les référendums d'initiative citoyenne (ou des votations suisses). Lutte contre l'exclusion et promotion de l'égalité des chances en termes d'accessibilité et d'égalité face aux équipements collectifs, aux services publics et à l'emploi.

Evaluation et amélioration continue

L'évaluation d'une politique est définie comme le fait de "rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés". Elle mesure un différentiel par rapport à une situation de référence sans projet. Elle intervient à plusieurs des étapes du cycle des politiques publiques (ex ante, in cursus et ex post). Elle ne doit pas être confondue avec la LOFT qui relève du contrôle budgétaire.

Faisant l'objet d'une ingénierie spécifique, l'évaluation des politiques reste peu développée en France malgré le fait que les politiques européennes et la contractualisation ont aidé à sa diffusion. Plus récemment la prise en compte de l'environnement rend obligatoire les études d'impacts, tandis que la Convention d'Aarhus a conduit à développer la demande des citoyens.

L'enquête de la société française d'évaluation en 2007 montre qu'elle relève surtout de l'échelle régionale et qu'elle est dans les 3/4 des cas réalisée par des consultants.

Accès et gestion de l'information

Prévention des risques : un droit à l'information en évolution

Lois de 1987 et 2004 : droit des citoyens à une information sur les risques naturels et technologiques majeurs. Le citoyen : premier acteur de la sécurité civile. Grenelle de l'environnement I et II : transparence, concertation et participation.

L'Etat réalise le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM) ; crée les comités locaux d'information et de concertation (CLIC). Le Maire réalise le DICRIM : document d'information communal sur les risques majeurs.

Concertation en matière de politique départementale de prévention des risques naturels majeurs : conseil départemental de sécurité civile, commission départementale des risques naturels majeurs.

Connaissance du territoire et diffusion des SIG : cartographier les phénomènes étudiés. Infrastructure de données géographiques en LR, mutualisation et enrichissement du patrimoine de données disponibles.

Assurance

Les inondations, la sécheresse et les événements cycloniques représentent entre 1982 et 2006 respectivement 60%, 33% et 7% des sinistres cat'nat' indemnisés qui s'élèvent à 14 milliards d'euros.

Le coût moyen annuel des sinistres inondations s'élève à 290 millions d'euros pour cette même période. Si ce coût annuel moyen sur la période 1983-1987 est de 115 millions d'euros, il affiche une progression constante et atteint 581 millions d'euros durant la période 2003-2006.

L'Etat est intervenu au titre de sa garantie auprès de la Caisse Centrale de Réassurance à la suite des événements de 1999 (sécheresse des sols et inondations) avec un versement de 263 M€ en 2000. Cette implication financière de l'Etat garantit la solvabilité du système financier en dernier recours.

Citoyenneté et dynamique associative

La citoyenneté, composante du lien social, permet de participer à la vie civique.

Au cours de la période récente, la législation évolue : la Loi Barnier (1995) fixe les dispositions relatives à la participation en matière d'environnement. Commission nationale du débat public. Les collectivités créent des instances de concertation et de partage d'expérience.

Les associations : interlocuteurs reconnus, facteurs innovation, de cohésion sociale.

En Languedoc-Roussillon : 25 000 associations. Pas de réseau d'acteurs assez puissant pour influencer sur les politiques locales : le tissu associatif est morcelé.

Ex : GRAINE LR (Groupe Régional d'Animation et d'Initiation à la Nature et l'Environnement) adhérente au réseau national Ecole et Nature : promotion et développement de l'éducation à l'environnement vers le Développement Durable.

Economie sociale et solidaire : coopératives, mutuelles et associations. 8 200 établissements employeurs, soit 10 % des établissements employeurs et 13 % des emplois salariés.

Loi littoral

Amplification des phénomènes de périurbanisation

ces 30 dernières années (croissance démographique, souhait accession logement individuel, besoin espace)

Entre 1968 et 1990, **progression de la tache urbaine de 60%** dans le couloir languedocien

En 20 ans, la surface construite dans la région est passée **de 260 m²/hab. à 420 m²/hab.**

Entre 1992 et 2004, l'artificialisation a consommé **800 000 ha d'espaces naturels**

Entre 2000 et 2004, 3685 ha consommés pour loger 36000 hab., soit une **consommation d'environ 1000 m²/hab. dans l'Hérault**

Dispersion urbaine : conséquence de la **croissance démographique des villes**

Vulnérabilité et capacité d'adaptation

La vulnérabilité est le produit de l'exposition à l'aléa et la sensibilité de l'aléa en tenant compte de la capacité d'adaptation.

Pour la région l'étude PESETA de l'Union Européenne montre que les dommages causés par l'élévation du niveau de la mer peuvent être jusqu'à quatre fois supérieurs aux coûts des mesures d'adaptation. Une autre étude évoque le fait qu'une digue de 2m (coût 3,90 milliards) éviterait 24 milliards de dommages.

Outre les textes internationaux il existe une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique établie par l'ONERC en 2007 et un plan national d'adaptation publié en juillet 2011. Ces documents mettent l'accent sur les mesures de sensibilisation des acteurs et sur la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. En région, depuis la stratégie régionale de lutte contre l'érosion coordonnée par la Mission littoral en 2003, de nombreuses études et actions ont été menées pour améliorer la connaissance des risques côtiers.

	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Evaluation et amélioration continue	Absence d'évaluation. La démarche d'évaluation n'est pas intégrée dans les politiques.	Pratique généralisée et systématique de l'évaluation ex ante et ex post : professionnalisation des experts et création de cellules d'évaluation internes à toutes les institutions.	Développement de l'évaluation mais externalisation dans des agences spécialisées.
Citoyenneté et dynamique associative	Le morcellement associatif s'accroît en Languedoc-Roussillon et aucune grande association ne porte la parole citoyenne de façon hégémonique. De ce fait, le poids du tissu associatif est faible et celui-ci ne joue qu'un rôle consultatif auprès des acteurs de la politique locale.	L'exercice de la citoyenneté est favorisé par la multiplication des lois en faveur d'une démocratie participative renforcée. L'éducation intègre cette notion de formation à la citoyenneté dès l'enfance. Les associations ont un rôle décisif dans la gouvernance en étant liées aux organes du pouvoir et ceci à tous les niveaux.	La crise économique et sociale a conduit à une individualisation exacerbée. Désormais, les relations sociales sont caractérisées par la violence et les conflits. Une gouvernance autoritaire s'est installée.
Accès et gestion de l'information	L'accès à l'information est inégal et reste monopolisé par les décideurs politiques et économiques. La complexité des technologies de gestion et de traitement de l'information, notamment les SIG, accentue leur faible démocratisation d'usage.	L'accès aux nouvelles technologies s'est démocratisé. Tous les citoyens peuvent accéder librement à l'ensemble des informations existantes (totale transparence). Les lieux de délibération se sont multipliés et décentralisés permettant à chaque citoyen de réagir (développement de forums citoyens).	«Big brother» a triomphé... Seule une élite est capable de décoder et de manipuler l'information, laissant la majeure partie des citoyens dans l'ignorance. Cette absence d'informations représente un handicap pour la prise en compte du risque par les populations. Se développent de nombreuses pratiques mafieuses et des trafics.
Loi littoral	Effet moindre de la loi littoral, perte des coupures d'urbanisation, les métropoles s'étendent, pas de gestion des espaces naturels, conflits d'usages.	Assouplissement de la loi littoral au bénéfice d'une gouvernance locale forte.	Maritimisation du littoral : le littoral se recentre sur le domaine maritime, valorisation des activités maritimes, évolution du tourisme et réduction du résidentiel.
Assurance	Le régime assurantiel de 1982 est inchangé, l'Etat se porte garant de la solidarité nationale face aux risques naturels.	Une crise climatique et des événements naturels extrêmes provoquent l'effondrement du système «cat'nat'» qui se libéralise (modèle anglais ou suisse ?). Le système réglementaire conscient de ses limites d'effectivité s'adosse davantage sur des systèmes incitatifs économiques : vers un système davantage responsabilisant ?	La gouvernance territoriale évolue positivement en matière de risques naturels : la maîtrise de l'urbanisation en zones à risques s'améliore grâce notamment à un déploiement adapté des Plans de prévention des risques naturels (PPRN), et des Programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI).
Vulnérabilité et capacité d'adaptation	Situation de report dans le temps et d'attentisme avec une adaptation au coup par coup et en réaction aux tempêtes sans indemnisation et avec des dispositifs publics / privés qui concentrent le coût des protections sur les usagers. Adaptation ponctuelle sans anticipation.	Prise en compte des impacts dans les Taux de rentabilité, autofinancement de l'adaptation par les acteurs privés pour des stratégies essentiellement sans regrets.	Solidarité autour du risque qui permet un financement public (taxe) et une planification de l'adaptation dans une logique volontaire de recul et de changement des comportements. Adaptation globale programmée.

Co-construction de micro-scénarios

2- Les micro-scénarios

Ce chapitre présente :

- Le tableau des hypothèses d'avenir retenues pour construire chaque scénario ;
Chaque scénario est une combinaison d'hypothèses dont le tableau dresse les traits.
- L'écriture de chaque scénario : une fiche de deux pages présente chaque scénario selon les hypothèses retenues.

L'écriture des micro-scénarios prend en compte les remarques et analyses des participants à l'atelier.



Acteurs et échelles de gouvernance	Etat national et supranational : l'Etat reste la charnière des deux niveaux de gouvernance, national et international (mission régaliennne, suivi contrôle, accompagnement, investissements). Il répond à l'attente de clarification et de simplification de la gouvernance (redécoupage et rééquilibrage des territoires).	Collectivités territoriales : Affaiblissement de l'Etat et montée en puissance de l'intercommunalité et du niveau régional, dans une orientation plus stratégique et anticipatrice du pilotage des politiques publiques. Les intercommunalités constituent l'échelon de l'action publique au service du citoyen.	L'Etat s'associe de plus en plus, pour des raisons d'efficience et de bonne économie, à des acteurs privés (partenariat public-privé) dont les projets sont essentiels à la mise en oeuvre de sa stratégie. De nouveaux redécoupage géographiques sont fondés sur des regroupements affinitaires et identitaires.
Outils réglementaires	Statut quo qui induit une dégradation de l'impact de la réglementation dans la gouvernance, trop de lois et de règlements.	Meilleure coexistence et complémentarité entre la gestion réglementaire, les autres process (concertation, prospective participative), et la simplification administrative accompagnée du renforcement du contrôle.	Amélioration tendancielle du fait de la mise en oeuvre du Grenelle II, et de la réforme des politiques publiques (RGPP) qui contribue à la simplification administrative et au développement de pratiques contractuelles (FEDER, CPER, contrats de gestion intégrée).
Outils financiers	Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques et d'émiettement du pouvoir centralisé, les outils financiers contractuels tels que les appels à projets se développent. Ces outils génèrent des effets de levier non négligeables et dynamisent les actions des acteurs locaux.	Saupoudrage et démultiplication des outils financiers dépourvus d'axes et d'objectifs stratégiques définis en amont et évalués dans la continuité. Processus de gouvernance non solidaire où le chacun pour soi est exacerbé au détriment des intérêts collectifs. Développement de la logique perdant/perdant.	La crise économique a rendu nécessaire une politique de gestion rigoureuse des finances publique (process d'évaluation...). Les subsides financiers ciblent les actions prioritaires de l'Etat, des collectivités et des socioprofessionnels. Les gestionnaires politiques ont repris le pouvoir.
Transversalité / GIZC	Sectorisation des instruments stratégiques et échec de la mise en oeuvre des politiques de gestion intégrée à tous les niveaux.	Renforcement du cadre juridique et organisationnel pour la gestion intégrée des zones littorales et maritimes. Il existe une forte gouvernance internationale, européenne, nationale, régionale et locale dans ce domaine.	Echec de la gouvernance internationale, européenne et nationale dans le domaine de la gestion intégrée des zones littorales et maritimes. Une gouvernance locale dans ce domaine se met en place.
Acteurs privés, société civile	L'hétérogénéité et la poursuite d'intérêts incompatibles des acteurs privés et la faiblesse de la représentation de la société civile, y compris les associations environnementales, s'accroissent en Languedoc-Roussillon. Le secteur privé se structure en lobbies.	Au delà de leur simple association actuelle dans les démarches de type GIZC, les acteurs privés du littoral et la société civile sont partenaires des acteurs publics locaux et de l'Etat pour co-construire une politique intégrée de développement raisonné du littoral.	La crise économique a conduit à une réduction des financements publics. Les acteurs privés se sont structurés en terme d'organisation, de finance et d'influence territoriale et assurent une gestion en cartel de l'espace littoral et de ses ressources.
Portage de projets communs	Les populations vulnérables (personnes âgées, jeunes précarisés et marginalisés) subissent la privatisation des services. Elles fonctionnent donc dans un système d'autoproduction des services et des réseaux. Seule une portion de la population continue de vivre dans un monde connecté, structuré par les réseaux et les services dont une partie reste du domaine public, tandis que l'autre est privée.	La révolte et la tension permanente: «encellulement» de la société et logique de privatisation du politique. Des collectifs s'organisent, sur une base hyperlocale pour «protéger» ce qu'ils estiment leur bien commun (école, quartier...). Sur les territoires riches, ces cellules font pression pour acquérir leur ville «par actions» et en devenir les copropriétaires, dans le but de maximiser la valeur foncière de leur bien.	Vers un nouveau contrat social : la demande d'association des habitants aux politiques qui concernent son devenir est plus ambitieuse. On valorise et on achève la décentralisation en allant jusqu'à l'intercommunal (mairies annexes, conseils de quartier...). Le politique reprend la pratique des «conférences de consensus» et multiplie les référendums d'initiative citoyenne.

Intégration des politiques / Concertation

Complexité et illusion de la gouvernance

Gouvernance de marché

Evaluation et amélioration continue	Absence d'évaluation. La démarche d'évaluation n'est pas intégrée dans les politiques.	Pratique généralisée et systématique de l'évaluation ex ante et ex post : professionnalisation des experts et création de cellules d'évaluation internes à toutes les institutions.	Développement de l'évaluation mais externalisation dans des agences spécialisées.
Citoyenneté et dynamique associative	Le morcellement associatif s'accroît et aucune grande association ne porte la parole citoyenne de façon hégémonique. De ce fait, le poids du tissu associatif est faible et celui-ci ne joue qu'un rôle consultatif auprès des acteurs de la politique locale.	L'exercice de la citoyenneté est favorisé par la multiplication des lois en faveur d'une démocratie participative renforcée. L'éducation intègre cette notion de formation à la citoyenneté dès l'enfance. Les associations ont un rôle décisif dans la gouvernance en étant liées aux organes du pouvoir et ceci à tous les niveaux.	La crise économique et sociale a conduit à une individualisation exacerbée. Désormais, les relations sociales sont caractérisées par la violence et les conflits. Une gouvernance autoritaire s'est installée.
Accès et gestion de l'information	L'accès à l'information est inégal et reste monopolisé par les décideurs politiques et économiques. La complexité des technologies de gestion et de traitement de l'information, notamment les SIG, accentue leur faible démocratisation d'usage.	L'accès aux nouvelles technologies s'est démocratisé. Tous les citoyens peuvent accéder librement à l'ensemble des informations existantes (totale transparence). Les lieux de délibération se sont multipliés et décentralisés permettant à chaque citoyen de réagir (développement de forums citoyens).	«Big brother» a triomphé... Seule une élite est capable de décoder et de manipuler l'information, laissant la majeure partie des citoyens dans l'ignorance. Ceci représente un handicap pour la prise en compte du risque par les populations. Se développent de nombreuses pratiques mafieuses et des trafics.
Loi littoral	Effet moindre de la loi littoral, perte des coupures d'urbanisation, les métropoles s'étendent, pas de gestion des espaces naturels, conflits d'usages.	Assouplissement de la loi littoral au bénéfice d'une gouvernance locale forte.	Maritimisation du littoral : le littoral se recentre sur le domaine maritime, valorisation des activités maritimes, évolution du tourisme et réduction du résidentiel.
Assurance	Le régime assurantiel de 1982 est inchangé, l'Etat se porte garant de la solidarité nationale face aux risques naturels.	Une crise climatique et des événements naturels extrêmes provoquent l'effondrement du système «cat'nat» qui se libéralise. Le système réglementaire conscient de ses limites d'effectivité s'adosse davantage sur des systèmes incitatifs économiques : vers un système davantage responsabilisant ?	La gouvernance territoriale évolue positivement en matière de risques naturels : la maîtrise de l'urbanisation en zones à risques s'améliore grâce notamment à un déploiement adapté des Plans de prévention des risques naturels (PPRN), et des Programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI).
Vulnérabilité et capacité d'adaptation	Situation de report dans le temps et d'attentisme avec une adaptation au coup par coup et en réaction aux tempêtes sans indemnisation et avec des dispositifs publics / privés qui concentrent le coût des protections sur les usagers. Adaptation ponctuelle sans anticipation.	Prise en compte des impacts dans les Taux de rentabilité, autofinancement de l'adaptation par les acteurs privés pour des stratégies essentiellement sans regrets.	Solidarité autour du risque qui permet un financement public (taxe) et une planification de l'adaptation dans une logique volontaire de recul et de changement des comportements. Adaptation globale programmée.

Intégration des politiques / Concertation

Complexité et illusion de la gouvernance

Gouvernance de marché

Micro-scénario "Intégration des politiques / Concertation"

L'avènement d'une démocratie participative

La demande d'association des habitants aux politiques qui concernent son avenir est beaucoup plus ambitieuse. Elle permet l'avènement d'un nouveau contrat social qui s'appuie sur une démocratie participative, nouvelle forme de partage du pouvoir, fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision.

L'exercice de la citoyenneté a été favorisé par la refonte du système éducatif. Elle a permis le développement des compétences nécessaires à un système intégrant les valeurs de solidarité, de co-construction et de citoyenneté. Le politique a repris la pratique des «conférences de consensus» et multiplie les référendums d'initiative citoyenne. Les assemblées communales consultatives, les conseils de quartier, les initiatives de jeunes ou de personnes âgées... se développent. La lutte contre l'exclusion et la promotion de l'égalité des chances sont des principes bien ancrés.

On assiste à une rupture de l'exclusivité du pouvoir institutionnel au profit de la société civile. Les associations ont un rôle décisif dans la gouvernance en étant liées aux organes du pouvoir et ceci à tous les niveaux. Les gouvernements locaux élaborent des projets de territoire en commun avec les acteurs socio-économiques et la société civile.

L'accès aux nouvelles technologies s'est démocratisé. Tous les citoyens peuvent accéder librement à l'ensemble des informations existantes avec une totale transparence. Les lieux de délibération se sont multipliés et décentralisés permettant à chaque citoyen de réagir au moyen de forums citoyens.



La montée en puissance de la gestion intégrée à toutes les échelles

À l'échelle globale et locale, la gestion intégrée *-processus dynamique réunissant gouvernement et société, sciences et décideurs, intérêts publics et privés dans la préparation et l'exécution d'un projet-* est reconnue comme un enjeu stratégique de développement durable. Elle est fondée sur des principes d'équilibres et de solidarités. La solidarité implique une coopération accrue entre territoires à risque et territoires fiables, entre littoraux et intérieur des terres. Les responsabilités sont partagées, les communes littorales ne sont pas seules à les supporter. La coordination institutionnelle s'est organisée pour faciliter les approches globales réunissant les autorités tant nationales que locales.

L'Etat a répondu à l'attente de clarification et de simplification de la gouvernance aux différentes échelles géographiques dans une vision plus stratégique et anticipatrice du pilotage des politiques publiques. Il reste la charnière des deux niveaux de gouvernance, national et international. Ses missions se sont recentrées sur le contrôle, la sécurité et la gestion des risques.

Les intercommunalités constituent l'échelon de l'action publique au service du citoyen. Les collectivités locales développent, dans le cadre de démarches volontaires et innovantes, des projets en partenariat avec l'Etat et une diversité d'acteurs locaux, publics et privés. Les régions développent des coopérations avec d'autres régions européennes.



La notion de projet est centrale. Les territoires-projets sont clairement définis ainsi que les actions à mettre en œuvre et leurs pilotes. Les actions en mode projet reposent sur un diagnostic et des objectifs partagés, une gestion intégrée, une pédagogie participative, et des étapes de concertation. Le cycle vertueux projet-ressources-participation est favorisé dans tous les projets. Des exercices réguliers de prospective à 10 ans sont menés auprès des populations, notamment dans le cadre du retrait stratégique face aux aléas littoraux. Les projets d'aménagement, comme celui du lido Sète-Marseillan, se sont multipliés et dynamisent les pratiques de gestion intégrée et de concertation. Les territoires montrent la voie face aux défis du développement global, notamment en matière de politique climatique.

Un renforcement des cadres juridiques et organisationnels notamment dans la gestion des risques

Les cadres juridiques et organisationnels se sont renforcés pour la gestion intégrée des zones littorales et maritimes et une forte gouvernance à toutes les échelles se développe dans ce domaine. Par ailleurs, plusieurs lois ont permis de renforcer l'exercice de la démocratie participative. Gestion réglementaire, participation, et simplification administrative, coexistent et se complètent efficacement.

La crise économique a rendu nécessaire une politique de gestion rigoureuse des finances publiques. Les processus d'évaluation et d'amélioration continue des politiques publiques se sont développés. Des audits de mesure d'atteinte des objectifs visés et d'analyse des résultats de ces politiques sont régulièrement réalisés et pris largement en compte dans les nouvelles orientations. Les subsides financiers sont ciblés pour soutenir les actions prioritaires de l'Etat, des collectivités locales et des socioprofessionnels.

Les acteurs privés du littoral et la société civile en partenariat avec des acteurs publics locaux et l'Etat co-construisent une politique intégrée de développement raisonné du littoral et contribuent à la porter. La gouvernance territoriale évolue positivement en matière de risques naturels par la maîtrise de l'urbanisation en zones à risques qui s'améliore grâce notamment à un déploiement adapté des plans de prévention des risques naturels. La culture du risque est bien ancrée auprès de la population. La pédagogie dans ce domaine a permis de créer une prise de conscience au sein des populations et de responsabiliser les habitants. L'existence d'une solidarité autour du risque permet un financement public et une planification de l'adaptation dans une logique volontaire de retrait et de changement des comportements. Les projets de développement intègrent systématiquement les effets du changement climatique et des catastrophes naturelles.

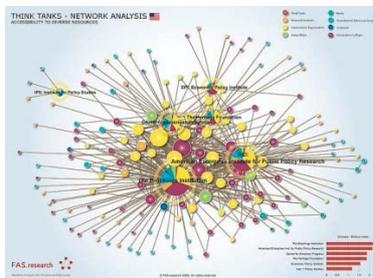
Micro-scénario " Complexité et illusion de la gouvernance "

Une Complexité croissante des procédures qui conduit à des blocages

Dans un contexte de mondialisation des marchés et d'une union européenne qui fixe de grandes directives, sanctionne des dérives réglementaires et finance des projets, il est observé un nouveau renforcement de la logique de décentralisation avec un transfert plus important de certaines compétences à l'échelle de grandes régions européennes, d'intercommunalités, dont le poids s'affirme. Cette évolution s'explique en partie un affaiblissement relatif de l'Etat dont les financements sont restreints et relèvent de plus en plus de partenariats avec des sociétés privés ou des associations. Les missions de l'Etat sont *de facto* redéfinies.

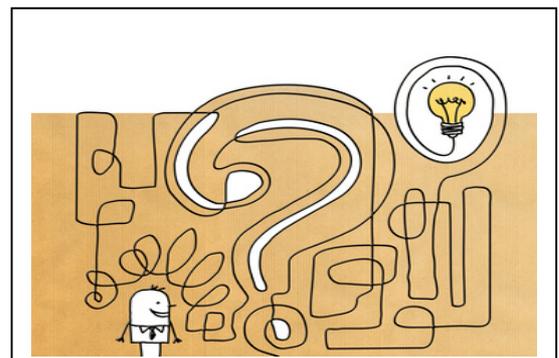
Ces changements, voire bouleversements institutionnels, conduisent à une multiplication des lois, décrets, outils et modalités de gouvernance. A l'instar de la célèbre formule de Laffer «Trop d'impôt tue l'impôt», «Trop de gouvernance tue la gouvernance». La complexité croissante des procédures et de leur mise en oeuvre plurielle conduit à des blocages et à des dysfonctionnements. Ces dérives sont en partie explicitées par la défaillance des pouvoirs de police, qui ne parviennent pas à faire respecter les règles.

Les processus précités se conjuguent avec un manque de rationalisation, et une croissance des interactions et des partenariats public-privé. On assiste à une radicalisation des intérêts et des positions incompatibles entre certains acteurs qui conduisent à l'échec de la mise en oeuvre des politiques de gestion intégrée. Des alliances bilatérales (contractuelles parfois) se forment par opportunités. Les lobbies recherchent à étendre ainsi leur pouvoir d'influence.



Ce maquis administratif ou bureaucratique se traduit par une faible transparence des procédures. Leur complexification croissante freine les pratiques d'évaluation.

Dans ce contexte, les dispositions de la loi littoral pèsent peu dans les choix d'aménagements. Il en résulte une perte des coupures d'urbanisation, une extension des pôles métropolitains, une absence de gestion des espaces naturels et une multiplication des conflits d'usage.



Affaiblissement de la représentation et de la transparence

La multiplication des maîtres d'ouvrage de politiques conduit à un accroissement des luttes de pouvoir et de reconnaissance et introduit un morcellement des structures sociales qui nuit à la lisibilité des messages et des besoins. Il s'en suit l'image d'une société devenue bureaucratique à force de consulter, où les dossiers deviennent de plus en plus longs à instruire avec une absence fréquente de décision.



Le souci de simplification de ces procédures génère des circuits parallèles tandis que la "révolte des élus dont le pouvoir de décision est ainsi souvent confisqué" conduit au retour des logiques de consultation et de guichet pour éviter les délais des pratiques participatives jugées trop complexes.

Les acteurs découragés ont alors tendance à passer en dehors des procédures officielles et à recourir à des pratiques informelles dans le cadre de réseaux plus ou moins organisés (camping social, tourisme social). Parallèlement la privatisation croissante des services publics induit aussi une fragmentation de la population. Les segments les plus vulnérables glissent dans l'informalité avec la mise en place de systèmes parallèles d'auto production ou de troc. Ce morcellement s'accroît encore du fait d'un accès à l'information rendu de plus en plus inégalitaire par la technicité croissante des dispositifs d'information, résultant d'une course à la performance autour de la mise en réseau, de l'interopérabilité totale et de la recherche d'une transparence optimale.

Dégradation des solidarités et des capacités d'anticipation

La complexité des procédures en créant des blocages a conduit à des absences de décision répétées et par là à une dégradation des capacités de gestion, tant en termes de proposition que de contrôle des lois et des réglementations qui deviennent de plus en plus difficiles à faire appliquer et respecter. Cette situation est d'autant plus préjudiciable concernant la gestion des territoires que les manifestations croissantes des effets du changement climatique (tempêtes, inondations, sécheresses...) précarisent certaines classes. Cette précarisation est d'autant plus forte que l'effondrement du système des catastrophes naturelles a conduit à la mise en place d'un système assurantiel libéral à l'image du modèle anglo-saxon, auquel certaines catégories ont du renoncer. Les interventions des collectivités face aux crises, compte tenu de la complexité des procédures s'effectuent au coup par coup en réaction, dans l'urgence et sans solidarité entre les collectivités. On observe alors aussi une dualisation spatiale des territoires en fonction, notamment de leur exposition aux risques mais aussi du recours à des pratiques de gouvernance autoritaire de la part de certains élus exaspérés.

Micro-scénario " Gouvernance de marché "

La crise économique conduit à la prédominance d'une logique de marché

Au cours de la première décennie des années 2000, les lois Grenelle II et la poursuite de la Révision Générale des Politiques Publiques ont contribué à la simplification administrative et facilité le portage de projets entrepreneuriaux. Le modèle entrepreneurial est ensuite devenu le modèle dominant et quasi-unique d'organisation sociale. L'Etat s'associe de plus en plus, pour des raisons d'efficacité et de bonne économie, à des investisseurs privés, dont les projets sont essentiels à la mise en œuvre de sa stratégie. Les partenariats public-privé sont généralisés. Ils coûtent plus cher au contribuable mais permettent d'aller plus vite et de transférer du savoir-faire. L'Etat développe les outils financiers contractualisés permettant l'intervention de porteurs de projets privés.

L'échec de la gouvernance internationale et nationale dans la gestion intégrée des zones littorales suscite la mise en place d'une gouvernance locale en partie pilotée par le financement privé. Les acteurs qui lui sont associés assurent une gestion en cartel de l'espace littoral et de ses ressources. Conformément au modèle entrepreneurial, l'évaluation économique des projets et des réalisations est externalisée et confiée à des agences de notation.

L'Etat continue de fixer les règles, mais dans un nombre limité de domaines, notamment la protection des risques et la solidarité. Son rôle est recentré autour de la question des risques naturels et technologiques et de la sécurité civile.



Un Etat replié sur des fonctions de sécurité, un paysage institutionnel transformé

L'Etat se replie sur ses fonctions de sécurité, dont la prévention des risques naturels et la solidarité du régime national de catastrophes naturelles, nommé Cat'Nat'. Cette solidarité permet notamment l'instauration d'une taxe publique qui finance en partie une planification de l'adaptation au changement climatique dans une logique volontaire de recul stratégique et de changement des comportements et des mentalités. La loi littoral est assouplie, au bénéfice des projets de territoires mis en œuvre par une gouvernance locale forte.

Les départements ont disparu, leurs territoires ont été réintégrés dans les aires métropolitaines qui assurent avec les régions réorganisées à l'échelle européenne la dynamique de l'espace local. Les métropoles ont mis en œuvre des outils de coordination indépendants de l'Etat et fortement articulés au tissu entrepreneurial. Un nouvel échelon de gestion de l'environnement existe au niveau européen, sur la base des anciennes Eurorégions.

Un modèle de gouvernance autoritaire

La crise économique et sociale conduit à une individualisation exacerbée. Les relations sociales sont caractérisées par la violence et les conflits. Une gouvernance autoritaire s'instaure. «Big brother» a triomphé... seule une élite est capable de décoder et manipuler l'information, laissant la majeure partie des citoyens dans l'ignorance. Par ailleurs, la gouvernance autoritaire et technocratique s'appuie sur le modèle «gouvernement des experts» pour délégitimer toute opposition. Dans ce contexte, se développent des pratiques maffieuses et des trafics.

Des regroupements affinitaires, induisant des regroupements géographiques, sont fondés sur une identité ainsi qu'un sentiment d'appartenance à une même communauté : les modèles identitaires distinctifs favorisant la concurrence et la compétitivité des groupes sociaux sont valorisés. Les ségrégations entre centres et périphéries sont accentuées : on trouve d'un côté les villes-centres privées de ressources liées à l'activité économique, de l'autre les communes périphériques mitées par les zones d'activité industrielle ou tertiaire.

L'organisation sociale est fondée sur la balkanisation des villes et des territoires, l'encouragement à l'affirmation identitaire des groupes sociaux. Dès lors, la mobilisation de collectifs d'appartenances diverses et conflictuelles conduit à la multiplication de révoltes et tensions... D'un côté s'affirment les radicalisations et mobilisations éphémères des groupes sociaux démunis, de l'autre les regroupements défensifs des privilégiés. Il s'agit en quelque sorte d'un retour à la « ville-conflit » des patriciens et des plébéiens.

Un exemple de cette gestion du littoral, illustré en partie par l'ouvrage de Marguerite Duras « *Un barrage contre le Pacifique* », éditions Folio, 1947

La «défense du pays face aux menaces de l'extérieur» est le leitmotiv de cette gouvernance de marché. Le pouvoir lance de grands travaux d'aménagement pour faire la guerre à un nouvel ennemi : la mer qui monte. Un régime de partition du territoire est mis en œuvre, distinguant territoires protégés /non protégés de la submersion marine et de l'inondation.

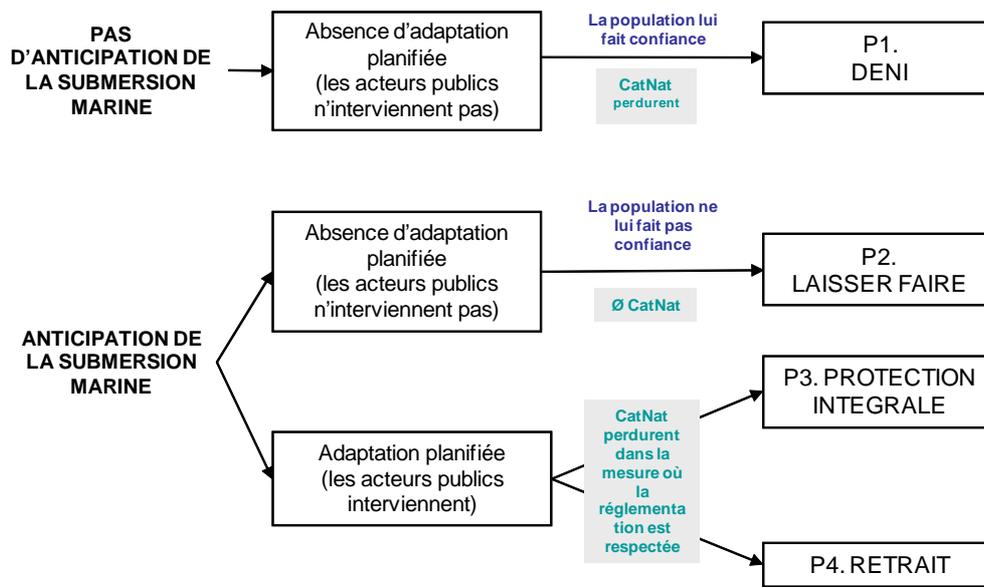
Un accord est conclu entre pouvoir central et secteur du BTP pour la planification des grands travaux prométhéens sur le littoral. Ils favorisent la prise en charge de la question sociale sur le modèle des grands travaux : les demandeurs d'emploi sont affectés à la construction et au renforcement des digues. Les dernières zones naturelles sont protégées par des digues, mais intégrées à des opérations privatisées du type *Nouvelles villes de luxe*, où résident les élites économiques et politiques de cette gouvernance de marché.



Synthèse des discussions et apports sur les modes de gouvernance pour la gestion des risques littoraux



Une partie de la journée a été consacrée à la question de la résilience des territoires littoraux, notamment les types de politiques d'adaptation pouvant être menées face aux risques liés au changement climatique, avec un focus sur le risque de montée du niveau de la mer, et les formes de gouvernance sous-jacentes à ces politiques. En début d'après-midi, les groupes de travail ont été introduits par une présentation des différentes hypothèses prises en compte par le projet Miseeva¹ sur l'évaluation de la vulnérabilité du Languedoc-Roussillon (cf. figure ci-dessous) ainsi que les principaux résultats de l'estimation des dommages liés à l'augmentation du niveau de la mer de 1 mètre en 2100. Des groupes de travail ont ensuite été organisés pour construire des scénarios d'adaptation en partant de ces hypothèses. L'ensemble des éléments a ensuite été débattu en plénière dans le cadre d'une discussion générale.



Pour de nombreux groupes la construction de ces scénarios de politiques d'adaptation n'a pas été aisée. Certaines groupes n'ont pas produit de scénario mais plutôt réfléchi sur les points importants à prendre en compte :

- Le désir de protéger les enjeux qui ont de la valeur... avec des représentations souvent différentes des priorités. Cette hétérogénéité des choix de protection (par des équipements durs) ou de non protection implique la nécessité d'avoir des actions de concertation sur le sujet ;
- La nécessité d'une prise de conscience que les transformations pouvaient aussi contribuer à donner de la valeur à certains enjeux : par exemple si le site de la cathédrale de Maguelonne devenait insulaire, cela pourrait, à l'image du Mont Saint-Michel, contribuer à renforcer son attractivité. Certains ont aussi évoqué le cas d'Aigues Mortes qui pourrait redevenir un port. Des opportunités existent aussi de développement des filières agricoles sur prés salés ;
- La nécessité de renverser les points de vue et d'envisager la mer comme une ressource plutôt que d'axer sur les risques ; par exemple le parc marin du golfe du Lion double la surface du département des Pyrénées Orientales ;
- Nécessité d'avoir une action de planification évolutive avec un rôle important de l'Etat au niveau des études et des orientations, sachant que les schémas directeurs doivent ensuite être établis aux échelles locales ;

¹ Le projet de recherche MISEEVA (Marine Inundation hazard exposure modelling and Social, Economic and Environmental Vulnerability Assessment in regard to global changes), coordonné par le BRGM et financé par l'Agence Nationale de la Recherche, a pour objectif de définir la vulnérabilité du système côtier du Languedoc-Roussillon en 2010, 2030 et 2100 face à la submersion marine, dans un contexte de changement global. Pour cette journée de prospective, il a paru intéressant de proposer aux participants de réfléchir aux composantes et modalités de gouvernance liées aux quatre hypothèses Miseeva (laisser faire, déni, protection par des équipements durs, recul stratégique).

- Nécessité de créer un GIP et un établissement foncier pour anticiper et gérer les stratégies d'aménagement sur le long terme et définir de nouvelles formes d'aménagements et de constructions adaptées ;
- Les catastrophes favorisent la prise de conscience et sont propices à l'action collective pour la mise en place d'actions innovantes ;
- Nécessité d'apprendre à gérer l'incertitude et de faire évoluer les outils des politiques publiques en conséquence ;
- Nécessité de prioriser les choix réversibles d'aménagement (méthodes de gestion de l'érosion plutôt douces, constructions provisoires...).

Concernant les quatre hypothèses envisagées par le projet Miseeva, les discussions ont surtout porté sur les modalités de mise en œuvre du recul stratégique considéré à la fois comme le plus pertinent à long terme mais aussi comme le plus difficile socialement à faire accepter. L'hypothèse du déni a été écartée par la plupart des groupes car, dès lors que l'on se situe en 2050, il ne paraît pas réaliste de ne pas prendre en compte le changement climatique dont les effets seront alors plus visibles.

Des matériaux concernant les formes de gouvernances propices à chacun des trois scénarios ont été apportés :

	Recul stratégique	Laisser faire	Protection totale
Echelle	Gouvernance capable de coordonner la solidarité entre le littoral et l'arrière pays. Il faut des schémas clairs de transfert de fiscalité	Ce type de politique a surtout du sens à l'échelle locale	Compte tenu du coût, la politique doit être menée à des échelles larges (agglomération, département, région)
Outils et modalités	Le recul doit être planifié et s'accompagner d'un zonage prescriptif qui doit relever de l'Etat (zones noires). Rôle des scientifiques sur l'anticipation et le zonage Besoin de nouveaux outils fiscaux Gestion de la relocalisation nécessitant une approche coordonnée Nécessite d'importants budgets d'indemnisation et une maîtrise des coûts du foncier par des réserves à travers un EPF Le conservatoire du littoral sera un acteur clé de la restauration des milieux après le retrait. Risque de conflits par rapport aux territoires agricoles Politique de grands travaux favorable au BTP	Elle n'exclue pas des dispositions incitatives plus légères en termes de financement (crédits bonifiés). Il y a aura des coûts privés importants pour les réparations successives (relance du BTP) et des risques pour les personnes à prévenir par l'évolution des comportements (apprendre à vivre avec le risque) La gestion se fait <i>a posteriori</i> après des événements (interdiction de reconstruire, expropriation). Elle est progressive. Risque de dualisation du fait des hausses des primes d'assurance	Rôle important des scientifiques pour la résistance des ouvrages, le suivi de l'entretien et la mise en place de systèmes d'alerte. Rôle important de l'Etat et des collectivités au niveau de la planification, des zonages et de la fiscalité. Besoin de gérer l'arrière digue / risque de rupture Politique de grands travaux favorable au BTP qui nécessite d'importants budgets
Information	L'information doit être transparente : portail internet de suivi des zones à risque le plus tôt possible. Politiques de sensibilisation à mettre en place Rôle des médias fort	L'information est informelle, elle se diffuse de gré à gré et est surtout issue de la mémoire du risque	Nécessité d'avoir des systèmes d'alerte et de suivi car fausse impression de sécurité à l'arrière des digues

Quelques esquisses de scénarios ont été produites. Ils sont souvent des constructions mixtes des hypothèses Miseeva. Il a été souligné que le retrait stratégique devait être anticipé au plus tôt mais qu'il n'interviendrait vraisemblablement pas avant 2050. Il est cependant possible de définir dès à présent des zones avec interdiction de reconstruction après une tempête. Les politiques doivent intervenir au minimum à l'échelle des SCOT, voire même à une échelle plus large faisant intervenir l'arrière pays, car il va y avoir une reconfiguration des coûts du foncier. La question est posée du réalisme d'une Mission Racine II à la fin du XXI^e siècle. De même il paraît nécessaire de prévoir un

fonds d'indemnisation pour remplacer le système assurantiel Cat Nat. Les besoins de financement étant importants, il faudra prévoir une solidarité à l'échelle nationale. Deux scénarios ont été produits mais qui *in fine* se recoupent pour partie. Dans tous les cas en effet ces scénarios conjuguent le recul stratégique et le laisser faire mais sous des formes d'organisation dans le temps différentes. Cette programmation suivant deux types de temporalité souligne le caractère crucial du choix du moment de l'intervention : quel est le moment optimum pour mettre en place un recul qui interviendrait comme une politique datée ? L'identification de ce moment dépend à la fois de la fréquence du risque mais aussi de l'importance et de l'efficacité de l'information préventive. L'avantage de la combinaison en parallèle des deux logiques permet de desserrer (mais pas en totalité) cette contrainte. Dans les deux cas cependant ces scénarios nécessitent une cartographie et le gel des zones à risque pour tout nouvel aménagement (en rappelant que l'aménagement d'infrastructure génère ensuite des demandes de construction).

Laisser-faire organisé ou recul volontaire	Un recul en deux temps :
Combinaison en parallèle	Combinaison séquentielle : laisser faire puis recul

Laisser-faire organisé ou recul volontaire

La justification du laisser faire vient du respect de la décision individuelle mais qu'il s'agit d'accompagner par des mesures d'information et d'incitation individuelle pour faciliter le recul et par des mesures répressives d'augmentation des franchises des assurances. De même des actions de préservation du foncier doivent être prises de façon à pouvoir proposer des espaces de relocalisation à ceux qui individuellement ont opté pour le recul.

Il s'agit cependant de limiter le laisser faire aux aménagements déjà existants et d'encadrer les espaces non aménagés de façon à interdire totalement les nouvelles constructions.

Le laisser faire peut être décrété au niveau régional mais on peut trouver localement sur certaines zones des mesures plus autoritaires de recul imposé. Cependant même si le principe général est le laisser faire, il faut une réflexion régionale sur l'organisation des zones de recul de façon à coordonner les choix de zones et articuler les politiques locales.

Ce scénario en minimisant l'intervention publique présente l'avantage d'avoir de faibles coûts publics. Par contre les pertes privées peuvent être importantes. Pour que les acteurs puissent prendre leur décision en toute responsabilité, il faut un système de classification des zones transparent et largement diffusé.

Un recul en deux temps

Compte tenu l'acceptabilité sociale difficile du recul, il faut prévoir d'abord une période de laisser faire pendant laquelle des actions importantes de sensibilisation seront menées et pendant laquelle l'Etat et les collectivités prépareront le recul (coordination des actions, anticipation foncière, financement).

On est dans une logique axée sur la formation et l'information. Il n'est pas exclu non plus que quelques catastrophes facilitent cette sensibilisation.

Le recul qui intervient dans un deuxième temps est global, à l'exception de quelques sites patrimoniaux qui sont maintenus et protégés. Cette phase de recul correspond alors à l'esprit d'une politique keynésienne de grands travaux qui pourront être financés sous la forme de partenariats public privé avec des grandes sociétés d'aménagement et de promotion immobilière.

Représentations spatiales et sociales du littoral

De la représentation à la prise de décision

Présentation en plénière du projet de recherche "*Elus locaux et bande marine côtière, de la représentation à la prise de décision*" conduit par Béatrice le Moel sous la direction de Pascal Moliner, Université Montpellier III



Cette présentation résulte d'un travail de Master réalisé en 2011 et qui va se poursuivre dans le cadre d'une thèse. L'hypothèse générale est que la représentation que les élus ont élaboré du territoire marin détermine, du moins partiellement, la relation entre ces élus et "leur bande marine côtière". La représentation sociale influence par conséquent les prises de décision ou l'absence de décisions relatives à la gestion du risque et de la protection du littoral. Dans cette logique, il est supposé que les élus de commune littorale qui ne se représenteraient pas la bande marine côtière comme étant intégrée au territoire de leur commune, auraient plus de mal à envisager des enjeux politiques quant à cet espace particulier.

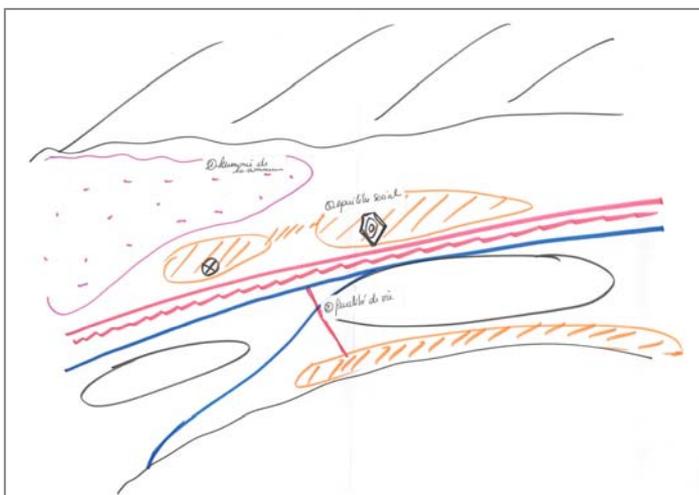
Objectifs de la recherche :

- Identifier "l'espace psychologique" occupé par le territoire marin dans les représentations de l'espace communal.
- Identifier les enjeux associés au territoire marin.
- Comprendre les logiques psychosociales de la relation des élus au territoire marin
Elaborer une démarche d'accompagnement des élus pour une meilleure prise en charge des problématiques de risques majeurs et de protection.

L'étude exploratoire actuellement réalisée dans le cadre du Master concerne : 21 élus de 6 communes littorales du Languedoc-Roussillon, et 21 élus de 6 communes littorales de Bretagne. Auprès de chaque élu, le recueil de données se réalise en 4 temps :

- Production d'une carte mentale
- Définition d'enjeux communaux
- Association verbale avec l'inducteur «zone des 3 milles nautiques»
- Questionnaire évaluatif sur la bande marine

Exemples de cartes mentales produites en Languedoc-Roussillon :



Une première analyse des cartes mentales des communes littorales en Languedoc montre que globalement la ville occupe près de 25%, la mer environ 22%, les espaces agricoles 21%, les espaces naturels 9% et les espaces fluviaux 3%. D'autres résultats dans cette étude exploratoire montrent des différences significatives de prise en compte de la bande côtière dans les perceptions entre la Bretagne et le Languedoc-Roussillon. Perçue comme un espace de problématiques, ces dernières vont être priorisées différemment en fonction des élus. On note par exemple que la question des risques est très peu évoquée. Par ailleurs, la zone des 3 milles nautiques s'ancre en Languedoc-Roussillon à travers la pêche et la protection, alors qu'elle est associée à la navigation en Bretagne. Ces premiers éléments d'analyse vont être confirmés lors du travail du thèse, à plus grande échelle.

Synthèse



L'atelier 3, consacré à la gouvernance, a été organisé à partir de l'analyse de douze variables portant sur les acteurs et les échelles de gouvernance, les outils de connaissance, de gestion et d'évaluation, le poids de la société civile et du privé, les formes de partenariats... Les hypothèses déclinées dans ces différents thèmes ont nourri la construction de trois micro-scénarios contrastés relatifs aux systèmes de gouvernance.

Des élus ont répondu à l'invitation de participer à l'atelier et ont fait part de leurs visions au cours d'une table ronde. Ils ont mis en avant des questions fondamentales comme la recomposition des territoires par rapport aux risques littoraux, le besoin de partager les responsabilités qui incombent au littoral, et la nécessité d'organiser des solidarités pour la gestion du littoral.

Par ailleurs, les questions relatives aux systèmes de gouvernance du littoral ont été abordées dans leur articulation avec la gestion des risques littoraux et la résilience du littoral. A ce propos, les discussions en plénière ont permis de souligner plusieurs constats. Par rapport aux questions de temporalité et de planification, il est ressorti que le laisser faire ne pouvait être que provisoire. Il est souligné que l'anticipation et la prévention coûtent toujours moins cher que la réparation au coup par coup. En outre, la question de la bonne distance de l'élu aux acteurs pour des politiques contraignantes est soulignée, en même temps que la nécessité d'avoir des actions importantes de formation et de sensibilisation. Il faut faire passer le message aux citoyens. La gouvernance doit être, de ce point de vue, multi niveau et elle nécessite une formation adaptée des citoyens. L'accent a été mis à plusieurs reprises sur ce besoin de formation. L'Etat joue un rôle de coordination mais il est aussi pris en tenaille entre l'Union Européenne et les Régions, avec une importance croissante des négociations autour des contrats Etat/Région. Il y aura, en fonction des situations, des politiques locales qui pourront être diversifiées quant aux parts relatives entre recul et protection. Enfin il ne faut pas négliger le rôle important que pourront avoir les médias et le développement de nouveaux outils d'information et de communication. En particulier l'accent est mis sur la nécessité de développer les outils de prévision et de suivi des risques.

A chacun des ateliers, la démarche prospective a volontairement favorisé un certain angle d'approche : celui des ressources et de l'économie (atelier 1, mars 2011), de l'aménagement du territoire (atelier 2, juin 2011), et de la gouvernance (atelier 3, octobre 2011). La démarche a ainsi permis d'approfondir le champ des futurs possibles et de dégager 18 micro-scénarios.

Envisager ce que pourrait être l'avenir nécessite maintenant une approche globale et systémique intégrant les composantes des trois ateliers pour dégager des scénarios d'avenir, des futurs possibles cohérents, souhaitables ou non souhaitables. Au fil des ateliers, le besoin de stratégie, qui n'était pas inscrit initialement dans la démarche, s'est par ailleurs affirmé : Quels objectifs prioritaires à long terme soutend tel scénario souhaitable ? Comment agir aujourd'hui pour atteindre ces objectifs ? Quelles solutions innovantes pourrait-on envisager ?

L'atelier de synthèse de la démarche prospective qui se tiendra le 27 février 2012 proposera aux participants une réflexion sur ces questions et la co-construction de scénarios à partir de synthèses des trois ateliers précédents.

Annexe



Liste des participants – Atelier 3

Catégorie	Nom	Prénom	Organisme	Groupe de travail
3	ALBERTIN	Hugo	Etudiant Université Montpellier 1	
1	ARMAND	Jean-Claude	Conservatoire du littoral	2
5	ARNAUD	Jérôme	Office de Tourisme de la Grande Motte	3
3	BARON-YELLES (*)	Nacima	Université Paris-Est Marne la Vallée	3
2	BARRIERES	Sophie	Communauté d'Agglo Hérault Méditerranée	
1	BERENGUIER	Benjamin	DREAL Languedoc-Roussillon	2
3	BERNIE-BOISSARD (*)	Catherine	Université Montpellier III	3
4	BERTRAND	Sonia	Conservatoire des espaces naturels LR	1
1	BREHERET	Olivia	DREAL Languedoc-Roussillon	1
2	CHAPTAL	Magali	AUDRNA	2
3	CHERY	Jean-Pierre	AgroParisTech	1
3	CHIA	Eduardo	INRA	3
4	CONCAS	Joe	Association Régionale d'Ecologie	1
2	DE FELIGONDE	Daphné	Mairie de Ganges	3
4	DELANOE (*)	Olivia	INEA	1
1	DENTAND	Frédéric	DREAL Languedoc-Roussillon	3
4	DESCLEVES	Antoine	APULR	1
3	DESLOUS-PAOLI	Jean-Marc	CEPRALMAR	3
3	DEWINTRE (*)	Cassandra	Université Montpellier III	1
4	DUMONT	Abel	LRNE	3
1	GAUTIER	Guylaine	DREAL Languedoc-Roussillon	2
1	GAUTIER	Michel	DREAL Languedoc-Roussillon	1
1	GENTRIC	Jessica	DREAL Languedoc-Roussillon	1
1	GIL	Gérard	DDTM Pyrénées Orientales	2
3	GUERIN-SCHNEIDER	Laetitia	CEMAGREF	1
5	GUILLEMET	Jean-Marc	CRCI LR	2
2	HERNANDEZ	Francis	Mairie de Sète	2
4	JOUAN	Rachel	Climate Adaptation Consulting	3
2	KADIR	Karim	AUDRNA	1
3	LACROIX	Denis	IFREMER	2
4	LARGUIER	Geneviève	Camping de tourisme social – Asso LVL	1
3	LARGUIER	Gilbert	GARRI - Aude	3
4	LAVAIL	Jean-Pierre	JP Lavail Conseils	3
3	LE MOEL	Béatrice	Université Montpellier III	1
3	MAGAUD	Claire	Université Montpellier III	1
1	MAYNARD	Jean-Jacques	Agence de l'Eau RMC	1
3	MOLINER	Pascal	Université Montpellier III	1
2	MOLY	Michel	Mairie de Collioure	3
1	MONTASTIER (*)	Huguette	DREAL Languedoc-Roussillon	Accueil
1	MORVAN (*)	Régis	DREAL Languedoc-Roussillon	2

4	MOUSAIN	Daniel	Société Horticulture et Histoire Naturelle – Hérault	3
5	PRADEL	Christine	CCI Montpellier	2
1	RECH	Christiane	DREAL Languedoc-Roussillon	3
2	REVERBEL	Guy	Mairie de Palavas	1
3	REY-VALETTE	Hélène	Université Montpellier I	2
5	RILLENI	Anne	FHPA LR	1
3	ROUSSE	Clément	Etudiant	2
2	SALTIEL	Sylvain	Conseil Général Hérault	1
5	SAMIE	René	EDF Recherche et Développement	1
5	SAUBOUA	Paul	EID Méditerranée	3
3	SISTEL	Anne	Ecole Architecture ENSAM	3
1	TOUPILLIER	Yves	DDTM de l'Aude	2
1	WOUTS	Marie-Claire	Préfecture région	

Légende :

Catégories des organismes (colonne 1) :

- 1 : Etat
- 2 : Collectivité locale
- 3 : Recherche
- 4 : Association et Bureau d'études
- 5 : Socio-professionnel

Groupes de travail :

Les participants se sont répartis en trois groupes de travail

(*) dans la colonne « Nom » : membre de l'équipe projet