



Gestion intégrée, risques et concertation : quelles compatibilités ?

Luce GOUDEDRANCHE¹

1. CETMEF, DI/I2E, Technopôle Brest Iroise, 29280 Plouzané, France.

Luce.Goudedranche@developpement-durable.gouv.fr

Mots-clés :

Gestion intégrée – Risques environnementaux — Concertation – Projet OURCOAST – Étude de cas

Dans un contexte de changement climatique et de remonté annoncée du niveau de la mer, alors que les littoraux concentrent la population et les enjeux majeurs: urbanisation croissante, développement d'usages multiples, ..., la question des risques et de la vulnérabilité prend une place de plus en plus prégnante dans la gestion de ces territoires. Parallèlement incités à la fois par les recommandations et directives européennes (PE & CUE, 2002 ; PE & CUE, 2008) et les démarches tel "le Grenelle de la Mer" (MEEDDM, 2010), les décideurs sont sommés d'associer le plus possible les habitants et les autres acteurs à la gestion du littoral.

Ainsi nous pouvons observer en France une évolution des politiques de gestion des risques naturels et en particulier des questions d'érosion côtière. De la maîtrise de l'aléa, basée sur la construction initiée par l'État d'ouvrages lourds de défense, nous sommes passés à une gestion plus décentralisée qui s'appuie sur l'élaboration de schémas stratégiques à l'échelle des cellules sédimentaires (REY-VALETTE & CARBONNEL, 2006) : Plan Littoral d'Actions pour la Gestion de l'Érosion du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale ou Schéma stratégique du suivi du trait de côte de la Région Languedoc Roussillon, par exemple. Nous pouvons donc considérer que se met en place une action collective dans le domaine stratégique des risques côtiers s'appuyant sur la mise en œuvre plus générale d'expériences de "GIZC" en France (DEBOUT, 2010).

Cependant lorsque nous observons les pratiques locales actuelles au-delà de la formalisation de ces documents d'orientation, force est de constater que les modalités de gestion des risques environnementaux en France laissent en fait peu de place aux acteurs locaux tant élus que citoyens (GLATRON, 2004).

Face à ce constat nous pouvons nous interroger sur la possibilité d'appliquer les principes de la gestion intégrée à la thématique risque et si cette situation est liée à la thématique elle-même ou si elle découle de l'organisation de la gouvernance littorale en France. Pour y répondre il paraît intéressant de regarder à l'échelle européenne si d'autres pratiques plus pertinentes au regard de ces principes et en particulier dans le domaine de la concertation ont pu être expérimentées.

DOI:10.5150/cmcm.2011.068

*La connaissance de la Mer :
un vecteur du développement durable en Méditerranée*

Pour effectuer cette recherche nous avons utilisé la base d'études de cas développée par le projet européen "OURCOAST" (EC, site web). Ce projet commandité par la Direction générale (DG) Environnement de la Commission européenne dont le but est de fédérer la communauté littorale (technique, scientifique, gestionnaire), de soutenir et d'assurer l'échange d'expériences en matière de gestion et d'aménagement des côtes, a constitué une base d'exemples de pratiques locales contextualisées et analysées au regard des principes de la GIZC. Plus de 300 cas répartis sur toutes les façades européennes ont ainsi été collectés et évalués.

A l'aide d'un moteur de recherche, les exemples retenus peuvent être classés selon différentes thématiques et processus mis en œuvre. Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes donc intéressés aux cas portant sur la gestion des risques et s'appuyant sur un principe de participation.

Tout d'abord cette analyse permet de confirmer le constat de départ que la gestion des risques occupe une place importante dans les problématiques du littoral puisque près d'un cas sur deux y fait référence. A noter cependant que ce taux est plus faible pour la façade méditerranéenne.

Nous pouvons également constater comme nous en avions émis l'hypothèse que mettre en œuvre une démarche participative effective dans le cadre d'un projet portant sur des risques environnementaux est moins évident (15 points de moins pour l'ensemble des cas exposés) que lorsque sont abordées d'autres problématiques telles que l'utilisation durable des ressources ou la croissance économique durable,

Tableau 1. Répartition géographique des exemples analysés dans le projet "Ourcoast".

	%	Nombre de cas disponibles
Mer Baltique	28,15	125
Mer du nord	25,00	111
Mer Méditerranée	20,95	93
Mer noire	5,18	23
Océan Atlantique	20,72	92
<i>Ensemble</i>		444

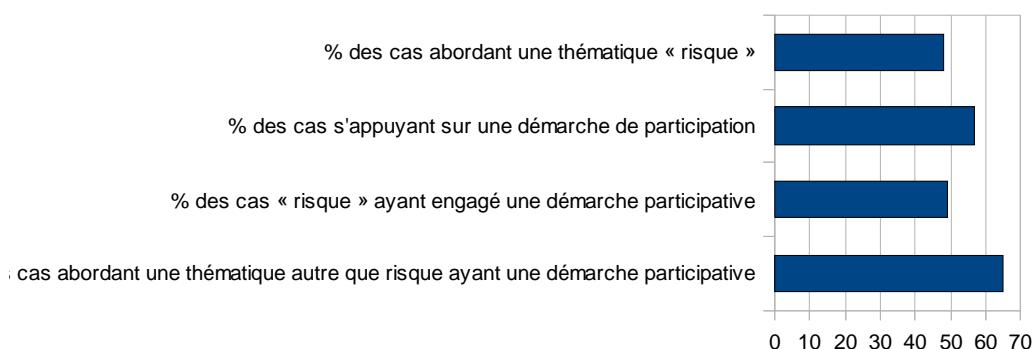


Figure 1. Importance des thématiques "risque" et "participation" pour l'ensemble des cas présentés.

Tableau 2. Répartition des exemples en fonction des thématiques risque et participation par façade maritime.

	% des cas abordant une thématique "risque"	% des cas s'appuyant sur une démarche de participation	% des cas risques ayant engagé une démarche participative	% des cas abordant une thématique autre que risque ayant une démarche participative
<i>Ensemble</i>	49,77	56,68	49,07	65,12
<i>Mer Baltique</i>	45,61	55,21	42,1	66,18
<i>Mer du nord</i>	65,77	53,15	52,05	55,26
<i>Mer Méditerranée</i>	39,78	48,39	43,24	51,79
<i>Mer noire</i>	43,48	34,78	30,01	38,46
<i>Océan Atlantique</i>	53,26	55,43	46,94	66,67

A partir d'une lecture comparative des 37 cas méditerranéens évoquant la prise en compte d'une thématique "risque", nous avons recherché s'il existait des pratiques communes (condition de mise en œuvre, processus, ...) qui favoriseraient et rendraient possible une véritable concertation dans ce domaine des risques environnementaux et si la concertation produisait des évolutions dans les orientations retenues pour gérer ces risques. Le premier constat que nous pouvons faire, c'est que pour l'ensemble des projets, la concertation passe par la participation aux groupes de travail de nouveaux acteurs autres que les "sachants" de la gestion des risques (service technique de l'état, expert scientifique ou professionnel du risque). Une officialisation ou formalisation de ces collectifs hybrides n'est cependant pas automatique. Nous observons aussi que le travail en commun relève plus de la pédagogie que de la concertation et nous nous situons encore dans un modèle de démocratie technique type "instruction civique" (CALLON, 2001) loin de l'élaboration de projets co-construits.

Cependant dans quelques cas, nous observons que ce travail collectif sous réserve qu'il s'appuie sur des connaissances solides et qu'il laisse du temps à une phase de d'appréhension/compréhension (réalisation de séminaires dédiés ...) pour les profanes (élus, usagers, habitants du territoire concerné) peut dépasser cette étape d'information préventive pour aller vers une véritable logique de participation. Dans ces exemples l'objet "risque" n'est plus construit uniquement par l'expertise mais laisse une place à la représentativité de ce risque par les acteurs locaux. Ainsi réussir à impliquer les habitants ou les usagers qui subissent directement ces risques environnementaux exige l'élargissement du sujet faisant passer celui-ci d'une réflexion technique à une démarche politique (CASTEL *et al.*, 2010).

Dans ces exemples étudiés, le débat est alors engagé avec les parties prenantes sur l'intensité et le gradient d'acceptabilité du risque et permet d'aboutir à des arbitrages basés sur des considérations économiques et sociales plus que sur l'aléa lui-même et ouvre la porte à des solutions plus durables comme par exemple le retrait de protections dures (Crète) ou la gestion du temps de l'inondation plutôt que la construction de digues (Italie),

*La connaissance de la Mer :
un vecteur du développement durable en Méditerranée*

De cette analyse de cas européens et particulièrement méditerranéens, nous pouvons en déduire que la thématique "risque" ne favorise pas le développement de démarches participatives et cela quelques soit le type de gouvernance institué (la situation étant identique pour toutes les façades maritimes même si cela est plus nuancé pour les régions de la Mer du Nord) et donc que cette situation n'est pas une spécificité française. Nous pouvons aussi émettre comme hypothèse, qui devra cependant être confortées par une étude plus large et approfondie de l'ensemble des cas proposés par le projet "OURCOAST" qu'une méthodologie de gestion des risques, très cadrée et initiée par le niveau central (comme c'est le cas en France au travers la mise en œuvre des Plans Prévention des Risques Naturels) qui met l'accent sur la définition de l'aléa et n'ouvre la discussion qu'une fois une cartographie des risques élaborée selon des critères qu'il a lui-même imposés, ne peut permettre de construire une implication véritable et innovante des différents parties prenantes.

Références bibliographiques

- CALLON M. (2001). *Des différentes formes de la démocratie technique*. Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 38, pp 37-55.
- CASTEL S.T., CEZANNE P., LE BORGNE M. (2010). *Le partage social du risque comme impératif de gestion*. Les cahiers de la sécurité industrielle, Mars 2010-,10 p.
- DEBOUT P. (2010). *Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine – Cybergeo*. European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire article 491- mars 2010, 23 p.
- EC -European Commission- (site web). *OURCOAST : the European portal for ICZM*. <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>
- GLATRON S. (2004). Le citoyen et le politique dans la gestion urbaine des risques majeurs. Revue Écologie et Politique, (Urbanisme durable ?), n° 29, pp 85-98.
- MEEDDM -Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer- (2010). *Le Grenelle de la mer : des engagements pour préparer l'avenir*. Mai 2010
- PE, CUE -Parlement Européen, Conseil de L'union Européenne- (2002). *Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*. Journal officiel n° L 148 du 06/06/2002 pp 0024-0027.
- [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002H0413:FR:HTML>]
- PE, CUE -Parlement Européen, Conseil de L'union Européenne- (2008). *Directive cadre "Stratégie pour le milieu marin"*, Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin
- REY-VALETTE H., CARBONNEL P. (2006). *L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : Intérêt et exemple en Méditerranée française*. Vertigo, Vol. 7, n° 3, 9 p.