



HAL
open science

L'action publique locale à l'épreuve de l'Anthropocène : une étude comparative entre deux territoires littoraux atlantiques

Marc Gustave

► To cite this version:

Marc Gustave. L'action publique locale à l'épreuve de l'Anthropocène : une étude comparative entre deux territoires littoraux atlantiques. Gestion et management. Université de La Rochelle, 2022. Français. NNT : 2022LAROD006 . tel-04190085

HAL Id: tel-04190085

<https://theses.hal.science/tel-04190085>

Submitted on 29 Aug 2023

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

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



ÉCOLE DOCTORALE EUCLIDE

THÈSE

Présentée par :
Marc GUSTAVE

Soutenue le 8 décembre 2022 pour l'obtention du grade de docteur

Discipline : Sciences de Gestion

L'action publique locale à l'épreuve de l'Anthropocène : une étude comparative entre deux territoires littoraux atlantiques

JURY :

Solange Hernandez	Professeure des Universités, IMPGT Aix-Marseille Université, Rapporteuse
Pascal Glémain	Maître de Conférences HDR, Université de Rennes 2, Rapporteur
Guillaume Delalieux	Professeur des Universités, IAE La Rochelle Université, Suffragant
Julien Viau	Maître de Conférences, IAE La Rochelle Université, Suffragant
Jean Desmazes	Professeur des Universités émérite, IAE La Rochelle Université, Co-directeur de thèse
Sandrine Cueille	Maître de conférences, IAE Université de Pau et des pays de l'Adour, Co-directrice de thèse
Brigitte Desveaux	Cadre territoriale (retraîtée), Ex-Vice-Présidente de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle
Caroline Sarrade	Directrice « Littoral et Milieux naturels », Communauté d'Agglomération du Pays Basque

Remerciements

Les remerciements ne sont curieusement pas la partie la plus facile à rédiger en cet fin d'exercice, je vais faire simple et sincère, que les personnes oubliées me pardonnent.

Pour commencer, je remercie mon directeur et ma directrice de thèse, Jean Desmazes et Sandrine Cueille. D'abord pour m'avoir accepté dans cette aventure et fait confiance durant cette épreuve, de m'avoir accompagné et d'avoir fait fassent malgré des périodes de traversées difficiles.

Merci infiniment aux membres du jury pour ce temps et cet intérêt accordé.

Ensuite, je suis reconnaissant auprès de l'équipe de l'IAE de La Rochelle qui œuvre dans des conditions de plus en plus difficiles à l'image du système universitaire français. Merci à l'équipe pédagogique de votre confiance, je pense à Hélène Cardoni, Christelle Charbonnier, Cécile Cristau, Gaël Planchais, Mathieu Paquerot, Sophie Tarascou, Julien Viau ou encore à Anne Quéffelec de m'avoir emmené en terres inconnues.

Merci aux services techniques et administratifs, toujours à essayer d'arranger les choses, à aider, et faire le lien avec les étudiant·e·s : Kévin Chauveau, Olivier De Jésus, Sandrine Fémolant, Dominique Fournet, Isabelle Gauthier, Yannick Le Ménajour, Marc Antoine Lunaud, Michel Robert et Fabienne Sénéchaud.

Merci aux membres du laboratoire (feu) CEREGE pour leurs conseils : Étienne Maclouf, Guillaume Delalieux et Julien Viau pour ton aide sur les premières communications, premiers articles... Merci également à l'équipe de recherche LittoSIM.

Un grand merci à ceux et celles qui ont pu me conseiller sur des éléments de détails mais aussi lors de grands doutes, m'aider dans la relecture, je pense à Nicolas Bécu, Marguerite Capelle, Hélène Cardoni Sabrina Caron, Stéphanie Caron, Élodie Le Thiec, Michel Goldberg, Mohammed Ouiakoub et Yassir Yebba.

Enfin, merci au presque cent personnes qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps lors des entretiens.

À Francis et Martine.

A nos ami·e·s.

Et puis, à toi Laïa qui commence à réaliser que finalement, après toute cette histoire, je ne vais toujours pas savoir mieux soigner tes bobos.

Sommaire

Glossaire.....	5
Lexique.....	7
Introduction générale.....	9
1. Contexte de la recherche et contexte des sciences de gestion.....	9
2. Problématique et points d’ancrage de la recherche.....	13
3. Organisation de la recherche.....	14
PARTIE 1 :.....	19
Chapitre I : La fabrique de l’action publique littorale à l’heure de l’Anthropocène.....	20
Section 1 : Un littoral en développement :« territoire du vide » à « territoire d’empoigne ».....	22
Section 2 : Le cadre de gestion de l’action publique littorale.....	61
Section 3 : La complexité de la construction de l’action publique littorale en Anthropocène.....	94
Chapitre II : La fabrique de l’action publique à l’heure de l’Anthropocène, le renouvellement du management public à travers les instruments de l’action publique et les alternatives au <i>New Public Management</i>.....	122
Section 1 : Les instruments de gestion de l’action publique.....	124
Section 2 : Les alternatives au <i>New Public Management</i> , nouvelles bases pour l’action publique ?	165
Section 3 : La <i>New Public Governance</i> dans l’action publique.....	194
PARTIE 2.....	221
Chapitre III : Présentation des terrains de recherche et méthodologie.....	222
Section 1 : La construction de l’action publique environnementale des agglomérations du Pays basque et de La Rochelle et de leurs acteurs·trice·s.....	224
Section 2 : Méthodologie.....	254
PARTIE 3.....	266
Chapitre IV : Management public littoral et Anthropocène, une étude comparative entre les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque.....	267
Section 1 : Actions publiques locales: hétérogénéité et héritage socio-culturel.....	270
Section 2 : L’évolution de l’action publique locale au prisme de l’Anthropocène.....	314
Section 3 : Des paradigmes de l’action publique singuliers sur les deux territoires.....	335
Chapitre V : Discussion.....	362
Section 1 : Anthropocène et action publique littorale : éclairage par l’hypothèse de la Reine Rouge et la théorie de la dépendance au sentier.....	364
Section 2 : Gérer les réseaux et co-construire, une manière de répondre aux enjeux de l’Anthropocène ?.....	380
Section 3 : Répondre aux enjeux de l’Anthropocène : analyse de la pertinence des différents paradigmes de l’action publique locale.....	394
Conclusion générale.....	405
Bibliographie.....	426
Annexes.....	470

Glossaire

Acclimaterra : Comité scientifique régional sur le changement climatique en Nouvelle-Aquitaine
ADEME : Agence de développement de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF : Association des départements de France
AMF : Association des maires de France
Andra : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
AOC : Appellation d'origine contrôlée
AOP : Appellation d'origine protégée
ARF : Association des régions de France
ARS : Agence régionale de santé
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières
CADE : Collectif des associations de défense de l'environnement
CAPB : Communauté d'agglomération du Pays Basque
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDALR : Communauté de l'agglomération de La Rochelle
CEA : Commissariat à l'énergie atomique
CLER : Réseau pour la transition énergétique
CNAR : Centre d'appui et de ressources en environnement
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COP : Conférences des parties
CPCA : Conférence permanente des coordinations associatives
CRESS : Chambre régionale économie sociale et solidaire
CSESS : Conseil Supérieur de l'économie sociale et solidaire
CTAP : Conférences territoriales de l'action publique
CTC : Collectif de transition citoyenne
DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DGA : Direction générale adjointe
DGS : Direction général des services
DGST : Direction générale des services techniques
DPO : Direction par objectifs
DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE : Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
Ecobiose : Comité scientifique régional sur la biodiversité en Nouvelle-Aquitaine
EHLG : Euskal Herriko Laborantza Ganbara
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
ESS : Économie sociale et solidaire
ETA : Euskadi Ta Askatasuna
FDSEA : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FEJ : Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FMI : Fonds monétaire international
FNE : France nature environnement
FONDA : Fabrique associative
GAL : Groupe Anti-terroriste de Libération
GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP : Groupement d'intérêt public
GIS : Groupement d'intérêt scientifique
INET : Institut national des études territoriales

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
INRAE : Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IPBES : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
JA : Jeunes Agriculteurs
JAC : Jeunesse agricole catholique
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LPO : Ligue protectrice des oiseaux
LRTZC : La Rochelle territoire zéro carbone
LRU : Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MAP : Modernisation de l'action publique
MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MOC : Méthode ouverte de coordination
MRJC : Mouvement rural de la jeunesse chrétienne
NE 17 : Nature Environnement 17
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République
NPG : New Public Governance
NPM : New Public Management
OCDE : Organisation de coopération et développement économique
ODD : Objectifs du développement durable
ONF : Office national des forêts
PAPI : Programme d'Actions de Prévention des Inondations
PAT : Programme alimentaire territorial
PCAET : Plan Climat Air Énergie Territorial
PCEAT : Plan climat énergie air et territoire
PDU : Plan de déplacements urbains
PIA : Programme d'investissements d'avenir
Picri : Partenariats institutions-citoyens pour la recherche et l'innovation
PIE : Point Information Environnement
PLH : Plan local de l'habitat
PLUI : : Plan local d'urbanisme intercommunal
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PPRN : Plan de prévention des risques naturels
PSE : Paiements pour services environnementaux
RADDAR : Réseau des acteurs du développement durable de l'agglomération de La Rochelle
RCB : Rationalisation des choix budgétaires
REN : Réseau école et nature
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RPS : Risques psychosociaux
RTES : Réseau des territoires de l'économie sociale
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
TERE : Transition énergétique et résilience écologique
TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée
UICN : Union internationale pour la conservation de la nature
UNCPIE : Union nationale des centres permanents d'initiatives à l'environnement

Lexique

Anthropocène :

Néologisme apparu avec fracas à partir des années 2000, qui annonce une nouvelle ère géologique et dont l'origine serait largement due à la responsabilité des humains et leurs activités. L'Anthropocène succède à l'Holocène qui a permis plus de 10 000 ans de relative stabilité : le climat, la composition atmosphérique chimique, le niveau des mers... Ce terme permet de réaliser et de formaliser la rupture de l'équilibre entre la planète et les humains, ainsi que des aspects interdépendants, systémiques et globaux des changements et des transformations en cours. Et enfin, l'Anthropocène pose la question philosophique de la pérennité et des conditions de l'habitabilité sur Terre pour les humains.

Action publique :

Il s'agit des processus de construction et de mise en place des politiques publiques : élaboration, construction, mise en place, évaluation et modification. Inscrire l'action publique dans la sociologie politique de l'action publique, c'est affirmer une approche de recherche dirigée vers les acteurs·trices en situation à travers leurs interactions et leurs mécanismes de coordination (Lascoumes et Le Galès, 2018). Il s'agit d'une recherche tournée vers l'action collective dans les organisations, privilégiant « *les raisonnements bottom up partant des modes d'échange et d'agrégation entre les acteurs individuels et collectifs* » (Lascoumes et Le Galès, op. cit., p.17).

Action publique littorale :

Elle se singularise par une perception homme-milieu et des traits spécifiques. L'action publique littorale est donc traversée par des connaissances scientifiques, de protection vitale aux aléas naturels et anthropiques, et d'aménagements territoriaux contraints (Baron, 2017). Cette action est intrinsèquement conflictuelle car elle tente de trouver un équilibre entre protection, aménagement et attractivité. Le tout, dans un cadre écologique, scientifique et de représentations sociales en perpétuelle évolution.

Introduction générale

« Il s'agit de refondre les valeurs et les symboles. Si la direction ne change pas, le chemin suivi importe peu ». (Barreau, 2022).

1. Contexte de la recherche et contexte des sciences de gestion

1.1 Contexte de la recherche

En pleine guerre en Ukraine, le GIEC publiait le 4 avril 2022 le troisième volet de sa sixième évaluation climatique (*6th Assessment Report*). Ce rapport précisait que, pour rester dans la trajectoire des Accords de Paris, il fallait que le monde aille vers un pic de ses émissions de gaz à effet de serre, à l'horizon 2025, pour ensuite diminuer de 45 % par rapport à l'état de 2019. Cette alerte n'évoquait pas un effondrement à compter de 2025, mais un dérapage des objectifs de la pour contenir le réchauffement climatique à +1,5°C, et ainsi garder l'espoir d'un monde vivable selon l'un des principaux auteur·e·s¹. Le rapport appelait ainsi à une action internationale très rapide. Dans le même temps, le Parlement Européen votait un embargo sur les importations de charbon et de pétrole de Russie, mettant en difficulté les apports énergétiques des pays européens². De son côté, le gouvernement canadien autorisait le projet d'extraction pétrolière offshore de Bay du Nord³. En février 2021, le Tribunal administratif de Paris avait condamné l'État Français pour non-respect de la réduction des gaz à effet de serre dans le cadre de la stratégie bas carbone 2015-2018. En octobre 2021, ce même Tribunal ordonnait à l'État de réparer le préjudice, au plus tard, le 31 décembre 2022.

L'année 2022 est aussi l'anniversaire des 50 ans de la remise du rapport *The Limits to Growth*, appelé aussi rapport du club de Rome. Seize chercheur·e·s ont travaillé avec le soutien du Club de Rome à partir d'un modèle et de données empiriques. Ils ont mis au point une théorie de long terme sur les causes et les conséquences de la croissance. Ce livre qui fit grand bruit, peut-être à cause de son titre, confessa l'un des ses auteur·e·s (Meadows, 2012), alertait il y a un demi-siècle sur le fait

1 Interview de Christophe Cassoun, France Info, le 05/04/2022

2 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> [consulté le 15 septembre 2022]

3 Agence d'évaluation d'impact du Canada, <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80154?culture=fr-CA> [consulté le 12 avril 2022]

que nous arriverions aux limites de la croissance sur Terre, période où finalement le temps des ressources bon marché s'estomperait.

Lors d'un colloque en février 2000, Paul Crutzen, prix Nobel de Chimie, déclara que nous étions passés de l'Holocène à l'Anthropocène, c'est-à-dire que les Hommes deviennent les principaux agent·e·s de la transformation de la Terre, devant les éléments géophysiques, biologiques et chimiques. Même si, pour une partie des géologues le terme d'Anthropocène est encore impropre scientifiquement, il ne fait aucun doute que l'Homme exerce une influence sur les milieux, les ressources et les émissions (De Wever et Finney, 2016). Le débat d'aujourd'hui n'est plus sur le fond du concept mais sur sa datation (Gemenne, et Rankovic, 2019). Depuis, ce terme fait florès dans les articles scientifiques, et notamment ceux de sciences sociales.

Dans cette nouvelle ère, nous arrêtons notre recherche sur les territoires littoraux car ils sont des milieux fragiles et exposés aux risques naturels : sismique, volcanique, météorologique, submersion. Mais ils sont encore plus fragilisés par les questions écologiques : ils subissent l'impact de phénomènes météorologiques extrêmes, la hausse du niveau des océans mais également des mécanismes d'appauvrissement de certaines ressources halieutiques, ainsi que la pression foncière due à l'attractivité de certaines zones littorales, qui entraîne un tourisme de masse. Ces territoires se trouvent ainsi « coincés entre le marteau et l'enclume », les pressions venant à la fois de la terre et de la mer.

La gestion environnementale et durable de ces territoires s'est considérablement complexifiée. Nous assistons à un renforcement des enjeux environnementaux qui se sont diversifiés dans des espaces multiples (Low et *al.*, 1999), mais aussi par un ancrage plus local des politiques publiques (Bogason, 2000). De plus, il s'agit l'extension spatiale est limitée et connaît un engouement socio-économique fort. Par exemple, le rapport d'Acclimatera (2018) prévoyait une croissance de la population d'ici à 2040 de +25 % sur les départements littoraux d'ex-Aquitaine et d'ex-Poitou-Charentes. L'anthropisation du littoral revêt provoque des aménagements résidentiels, touristiques, portuaires et plaisanciers. L'impact sur les ressources naturelles s'en voit perturbé : qualité de l'eau (baignade, conchyliculture et ostréiculture), accès à la ressource en eau potable, pêche côtière et de loisirs. Le développement de l'activité humaine rend ces territoires plus vulnérables aux aléas climatiques, mais aussi à l'augmentation du niveau des océans (submersion, érosion). Les risques industriels sont aussi plus nombreux dans les ports ou en mer (fuite d'hydrocarbure, zone Seveso...). Le littoral est aussi le théâtre de conflits d'acteur·trice·s où s'opposent bien souvent l'économie touristique et résidentielle (Gomès et *al.*, 2006) entre défenseurs de l'environnement, habitant·e·s et promoteur·trice·s. La pression foncière rend l'accès à l'immobilier difficile, notamment pour les natifs et les plus précaires, mais aussi pour le développement de nouvelles activités (Buhot et *al.*,

2009). Ces contraintes ont induit des politiques publiques spécifiques : Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), mais également des collaborations société civile-scientifiques-élu·e·s et agent·e·s publics plus innovantes, par exemple dans le cadre du GIP (Groupe Intérêt Public) Aquitain, du GIS (Groupement Intérêt Scientifique) Littoral basque. Les dispositifs de droit commun du type SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), PLU (Plan Local d'Urbanisme), PCEAT (Plan Climat Énergie Air et Territoire), PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations) semblent également intégrer ces contraintes.

Dans ce contexte d'urgence écologique, l'objectif de cette recherche est d'étudier le renouvellement des formes de l'action publique littorale, qu'elles soient en cours de mise en œuvre, ou qu'elles doivent encore l'être. Les pouvoirs publics locaux territoriaux sont les animateurs·trice·s de ces transformations.

1.2 Contexte des Sciences de gestion

Depuis plus de trente ans, la question du Développement Durable a été mise à l'agenda de l'action publique⁴. Malgré des progrès significatifs, les demandes de surfaces pour les zones urbaines sont de plus en plus importantes, les besoins en énergies fossiles augmentent, tandis que les écosystèmes naturels s'effondrent ; ce terme cède de plus en plus la place à celui d'« urgence écologique » (Robinson, 2012). Dans ce contexte de nombreux·se·s chercheur·e·s et laboratoires bifurquent sur des programmes de recherche et de fonctionnement de leurs institutions plus protecteurs de l'environnement, comme le documentait un article du Monde paru à l'été 2022⁵.

Aujourd'hui la recherche en sciences de gestion intègre en grande partie les enjeux de l'Anthropocène et se renforce au travers des appels à publication (Palasz, 2020 ; Acquier et *al.*, 2022) ou des colloques (Arnaud et *al.*, 2022 ; Rival et *al.*, 2022). En synthèse, nous analysons plusieurs voies qui émergent dans les sciences de gestion .

La première que nous présentons n'imprime que peu les évolutions des changements en cours (Nyberg et Wright, 2020), notamment parce qu'elle fait faiblement référence aux questions climatiques et de biodiversité dans la recherche et ses enseignements. Ces constats sont appuyés plus globalement dans l'enseignement supérieur et la recherche, par de récents rapports comme

4 Selon le rapport Brundtland de l'ONU en 1987 : « le Développement Durable est un développement qui répond au besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

5 Ces chercheurs tentés par la « bifurcation » écologique, Le Monde du 27 juin 2022.
https://www.lemonde.fr/sciences/article/2022/06/27/ces-chercheurs-tentes-par-la-bifurcation-ecologique_6132235_1650684.html [consulté le 28 juin 2022]

celui dirigé Jean Jouzel (2022) à l'adresse de la Ministre de l'Enseignement supérieur et celui d'une organisation associative *The Shift Project* (Vorreux et al., 2019).

Une seconde trajectoire envisage un changement d'instruments de gestion : penser la nature comme un capital naturel (Loizeau et Ceremeno, 2022). Il s'agit de considérer les services éco-systémiques comme le capital productif. On peut citer ici la Chaire de comptabilité écologique (Rambaud et Chenet, 2020), ou encore le tiers-lieux⁶ sciences humaines *Origens Media Lab* qui, à travers une matrice, propose de penser le désinvestissement de projets écologiquement trop coûteux (Monnin et al., 2021). Notons que ces changements d'instruments de gestion autour de la comptabilité et du Développement Durable étaient déjà présents dans les travaux de Richard (2012).

Une troisième voie se réclame d'approches que nous pourrions qualifier d'«écosystémiques et naturalistes », basées sur les théories des organisations et les écosystèmes naturels, (c'est-à-dire qu'ils relèvent tous deux d'une dépendance (Maclouf, 2020), mais également sur la manière de repenser les bases normatives de notre relation avec le monde non-humain (Scholsberget al., 2016). D'autres inspirations rejoignent cette idée par l'analyse narrative de réseaux largement informels qui dépassent les différences géographiques, économiques, culturelles et politiques tout en adoptant une gouvernance environnementale participative (Ingram et al., 2019 ; Heikkurinen et al., 2019). D'autres travaux enfin renvoient à une négociation responsable qui lie les humains et les non-humains (Viau et al., 2021).

Un quatrième courant critique les sciences de gestion, pour être en partie responsables de la crise écologique (Banerjee et Arjaliès, 2021). Considérant l'incapacité de la discipline à avoir pu sortir de la logique anthropocentrée, économiciste et productiviste ayant par là même contribué à l'épuisement des ressources, cette approche des *criticals studies* invite à repenser les relations Homme-Nature, une interdépendance radicale de toutes les formes de vie et d'existence pouvant créer des mondes plus justes et durables (Gasparin et al., 2020).

Ces différentes voies reflètent les nouvelles pistes de recherche sur les liens entre les sciences de gestion et l'Anthropocène. Cependant, la recherche sur les paradigmes de gestion et notamment les représentations du monde qu'ils véhiculent ou qu'ils ont véhiculées n'est finalement que peu étudiée. Existe-t-il des paradigmes de gestion de l'action publique compatible avec l'Anthropocène ? Autrement dit et pour reprendre Barreau (op.cit.), ne serait-il pas temps de changer les valeurs, les courants de pensées, les modèles. Sans cela, en effet, les voies utilisées n'auront que peu d'utilité. Il semble aujourd'hui manquer de recherche sur les paradigmes de la gestion publique en Anthropocène. Cette thèse tente de contribuer à cette 5^{ème} approche.

6 Lieux qui favorisent la coopération entre acteur·trice·s et qui répondent à des besoins territoriaux.

2. Problématique et points d’ancrage de la recherche

Ces éléments de contexte nous amènent à formuler la question de recherche de la sorte : « Qu’est-ce que gérer l’action publique littorale en Anthropocène ? ». Nous nous interrogeons pour savoir si l’Anthropocène détermine et transforme l’action publique littorale. Sur cette base nous abordons la problématique de recherche : « Comment l’Anthropocène impacte et modifie l’action publique dans les territoires littoraux ? ».

Nous présenterons ci-après les implications de cette question et problématique de recherche, en trois questionnements qui en découlent.

2.1 L’Anthropocène est-elle source de modification d’une action publique littorale ?

En premier lieu, ce travail de thèse tente de décrire et de comprendre les modifications de l’action publique face à l’urgence écologique. Il ne s’agit pas de partir d’un modèle, mais bien du contexte des territoires et de vérifier, de façon empirique, si la construction de l’action publique littorale se voit modifiée dans sa pratique. Il ne s’agit pas non plus de porter un jugement de valeur sur la gestion de l’action publique, pour la qualifier de bonne ou de mauvaise.

Nous dresserons, dans cette optique, une revue de littérature soignée sur la façon dont l’action publique littorale se fabrique du point de vue de ses acteurs, de sa réglementation et de son administration, et en fonction de ses contingences propres.

2.2 Comment les organisations publiques territoriales gèrent-elles et construisent-elles l’action publique ?

Cette recherche va également tenter d’étudier la façon dont les organisations publiques produisent de l’action. Quelles sont les interactions entre les acteur·trice·s privés marchands ou non marchands et les acteur·trice·s publics ? La manière de produire l’action publique peut être interrogée par le prisme de ses outils (Hood, 1983 ; Lascoumes et Le Galès, 2004). La construction de l’action publique écologique est à ce titre déjà largement documentée (Lascoumes, 2012). Ces instruments pour la gérer ne sont pas neutres et proposent une façon de s’emparer des problèmes locaux (Lascoumes et Le Galès, op cit.).

A partir de la rencontre des acteur·trice·s de terrain et de l’étude fine de la littérature en management public, nous souhaitons reconstituer une architecture globale du management public opérant d’après les modèles Kelly et al (2002), Osborne (2006), Stoker (2006), O’Flynn (2007) et Iacovino et al (2015). Ces modèles permettent de qualifier les types de paradigmes de l’action

publique en quatre groupes : Bureaucratie, *New Public Management*, *New Public Value* et *New Public Governance*. Le choix des organisations publiques territoriales, pour cette étude, revêt un caractère fondamental pour contraster les résultats et envisager une discussion scientifique.

2.3 Existe-t-il un paradigme de l'action publique successful de mieux relever les défis de l'Anthropocène ?

Cette recherche s'inscrit dans les travaux critiques du *New Public Management*, à la fois anglophones et francophones. Il existe un certain parallélisme chronologique entre la prise en compte des questions écologiques et l'émergence du *New Public Management* depuis 40 ans, d'un point de vue global et depuis les années 1990 pour la France (Barone et al, 2018). Cette recherche propose d'explorer la relation qu'entretient le *New Public Management* avec l'action publique écologique.

De cette approche critique de la compatibilité du *New Public Management* en tant paradigme de l'action publique avec l'urgence écologique, nous nous interrogerons à travers nos observations et les données empiriques récoltées triangulées avec la littérature académique, pour identifier si des alternatives sont possibles sur les territoires concernés.

3. Organisation de la recherche

Cette thèse s'organise en trois parties et cinq chapitres. La première partie est centrée sur l'objet d'étude et vise à recenser les travaux académiques en matière de gestion du littoral et d'action publique. La deuxième partie présente les terrains d'études et l'approche méthodologique. La dernière partie développe les résultats obtenus et propose de les discuter. Enfin, la conclusion expose les apports de la recherche, ainsi que les implications managériales, les limites et les voies de recherche à venir.

3.1 Analyse de la littérature

L'analyse de la littérature est réalisée dans la première partie de la thèse à partir des chapitres I et II. Dans le chapitre I, nous découvrons la gestion publique singulière des territoires littoraux, ou comment se construit l'action publique littorale (Section 1). D'abord, nous présentons la manière dont les enjeux écologiques rendent vulnérables ces territoires d'un point de vue géomorphologique : submersion, érosion, et également du point de vue de son aménagement urbain,

mais aussi sous l'angle économique. En réaction, nous précisons des éléments de remédiation en cours selon des scénarios d'adaptation à ces changements. Ces scénarios complexifient, dans le même temps, une action publique locale qui se heurte à des héritages passés et à une difficulté qui est que l'habitabilité de ces territoires dépend leur état écologique.

Devant cette complexité écologique, nous présentons les différents cadres dans la gestion de l'action publique littorale (Section 2). Nous montrons que l'action publique littorale se relocalise vers un niveau communal et extra-communal. Enfin, nous documentons la complexité de l'action publique littorale, que nous ne jugeons pas plus singulière que l'action publique environnementale (Section 3). Nous décrivons également les changements observés ces dernières années en matière d'action publique.

Le chapitre II tente d'éclairer les évolutions du management public en Anthropocène à travers la littérature. Ainsi, nous analysons que la modernisation écologique de l'action publique a diversifié la palette des outils du manager public (Section 1). Nous évoquons notamment les instruments de gestion publique qui permettent des rapports entre sciences et société, la gouvernance multi-acteurs mais également le management par le sens et les valeurs pour les acteur·trice·s. Ensuite, pour aller au-delà des instruments de gestion et nous placer d'un point de vue conceptuel, nous étudions les éléments de critique du *New Public Management* et les alternatives que la littérature envisage (Section 2). Nous analysons les promesses du *New Public Management* et les mettons en critique face à la crise écologique et à sa gestion publique. Un certain nombre de paradigmes post-*New Public Management* nous apparaissent dès lors comme vecteurs de renouvellement d'un management public en Anthropocène. L'un des paradigmes, la *New Public Governance*, nous interpelle quant à sa gouvernance plus inclusive et tournée vers la mise en relation d'acteur·trice·s faite de plus d'horizontalité et de relations non exclusivement marchandes. Enfin, nous finissons notre chapitre en essayant d'éclairer ce paradigme et en tentant de trouver un cadre d'analyse que nous soumettrons à nos terrains d'étude (Section 3). Nous remarquons que la *New Public Governance* ne semble pas encore ancrée, et qu'elle n'existe que dans des pratiques naissantes qui peuvent rentrer en conflit avec les outils du *New Public Management* : co-construction, approche partenariale. Si les paradigmes post-*New Public Management* sont théoriquement décrits, il s'agit de les étudier de façon empirique.

3.2 Terrain et méthodologie de la recherche

Le terrain de recherche et la démarche méthodologique sont décrits en chapitre III.

3.2.1 Le terrain de recherche

Le terrain de recherche s'est attaché aux organisations territoriales, et particulièrement aux agglomérations. Ce périmètre administratif coexiste institutionnellement avec les autres échelons des collectivités locales et des services de l'État. Ces échelons sont sujets à des influences de différentes parties prenantes auprès des managers territoriaux et des élu·e·s territoriaux. Enfin, les agglomérations sont en prise de plus en plus importante avec les questions écologiques, par leurs fiscalités et leurs compétences, au détriment de l'État et des communes. Les questions littorales sont également plus intégrées dans les compétences des agglomérations, comme les milieux aquatiques et la protection du littoral, mais également à travers le développement économique, et enfin les plans d'urbanisme intercommunaux. Ces agglomérations sont donc au carrefour des tensions d'actions et de contextes locaux (Perret, 1996).

La construction de cette thèse, dans sa collaboration entre écoles universitaires de Management, c'est-à-dire les IAE de Pau-Bayonne et de La Rochelle, ainsi que l'expérience professionnelle du doctorant sur ces territoires, ont naturellement fait pencher le choix pour les agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle. Ces deux territoires partagent plusieurs éléments communs : ils appartiennent à la même région (Nouvelle-Aquitaine), possèdent un littoral et une agglomération de taille moyenne. Ils diffèrent sur plusieurs points de nature économique, sociale, historique, géographique et culturelle. Leurs politiques publiques en matière de gestion du littoral semblent a priori différer entre elles. Pour ce faire, un travail de contextualisation des agglomérations et des réseaux d'acteur·trice·s a été documenté.

3.2.2 Positionnement épistémologique et démarche de recherche

À bien réfléchir sur la question de recherche, nous pensons que celle-ci doit se positionner dans une approche épistémologique constructiviste puisqu'il s'agit, à travers les acteur·trice·s et leurs actions, de construire une approche théorique de l'action publique littorale à l'ère de l'Anthropocène. Pour étudier les interactions systémiques et les positionnements des acteur·trices au sein des agglomérations, nous privilégions une démarche qualitative.

Les deux terrains de recherche constitués nous permettent, parce qu'ils possèdent des éléments communs et contrastés, de mettre en œuvre une démarche comparative de cas (Yin, 1989). Nous faisons le choix d'une démarche abductive que nous permettra un travail sur la distance d'une thèse. L'abduction nous permet également de réaliser un travail exploratoire fondé sur un certain nombre

d'« allers-retours » entre la littérature et le terrain, complétés ensuite par une série d'entretiens semi-directifs qui favorisent l'interaction avec le terrain empirique.

La méthode des « cas » permet d'analyser globalement et par petites unités d'analyse, des situations de gestion (Eisenhardt, 1989). Cette démarche est employée en management pour comprendre des organisations tout en s'intéressant aux acteur·trice·s et leur contexte (Gombault, 2005).

3.3 Étude comparative et discussion

3.3.1 Étude comparative

Le chapitre IV présente notre travail de collecte de données et nos résultats. Dans la section 1, nous présentons les 10 intra-cas que nous avons sélectionnés pour être étudiés. Ces intra-cas ont été choisis car ils étaient similaires dans leurs objets. Dans le détail, nous avons retenu la prise en compte des risques littoraux, la réponse des deux collectivités au Programme Investissement d'Avenir (PIA) piloté par le secrétariat général pour l'investissement, l'étude de 58 programmes municipaux dans le cadre des élections municipales de 2020 sur toutes les communes littorales, la mise en place des Plans Climat Énergie Air Climat, et enfin l'élaboration des feuilles de route « économie bleue ». Ces intra-cas ont été documentés à partir de la littérature grise et de rapports internes aux deux collectivités, ainsi que des entretiens exploratoires avec 25 acteur·trice·s des collectivités et partenaires. Leurs présentations ont ensuite été soumises aux responsables concernés pour validation et amendement.

A partir de la méthodologie proposée par Gioia (2013), nous avons pu appliquer un codage de premier ordre qui permettait de dégager des convergences thématiques, approfondies auprès de 38 acteur·trice·s des deux territoires (collectivités et partenaires) par des entretiens semi-directifs. Ces éléments nous ont amené à comparer les renouvellements de l'action publique littorale à travers le prisme des acteur·trice·s de terrain. Enfin, avec un dernier codage par « pattern » des différents paradigmes de l'action publique, nous avons pu qualifier les paradigmes différents en place dans les deux agglomérations.

3.3.2 Discussion

Le chapitre V met en perspective les résultats du chapitre précédent dans les deux cas et les confronte à la littérature. Les éléments d'incrémentalisme de l'action publique, de co-construction de l'action et de compatibilité avec l'Anthropocène font l'objet d'une discussion approfondie. Associées à ce chapitre, sont présentées les implications managériales.

Pour finir, les apports et limites de cette recherche sont énoncés et font l'objet de mise en perspective de travaux futurs. Sont notamment soutenues les perspectives de la *New Public Governance* comme particulièrement intéressantes pour une meilleure prise en compte des enjeux de l'Anthropocène pour les acteur·trice·s, mais également comme particulièrement fécondes dans des perspectives post-*New Public Management*.

PARTIE 1 :

La complexification et l'efficacité de l'action publique littorale

Chapitre I : La fabrique de l'action publique littorale à l'heure de l'Anthropocène

L'objet de ce chapitre est de démontrer que la gestion du littoral est singulière au regard des enjeux écologiques. L'objectif de ce chapitre est de permettre d'esquisser la manière dont s'organise l'action publique dans ces territoires.

Dans une interview en 2019, Jean Jouzel évoquait l'augmentation du niveau des océans comme la conséquence la plus grave des changements climatiques⁷. Les zones littorales se trouvent ainsi coincées entre les risques de submersion venus de la Mer et ceux de la Terre par la pression induite de l'urbanisation et du tourisme. Pour étudier l'action publique sur ces espaces, il semble aujourd'hui impossible de faire l'économie de l'analyse des menaces et opportunités qui pèsent sur les territoires littoraux. Ce sont les changements climatiques et l'effondrement de la biodiversité mais aussi les potentialités comme l'économie maritime, ou encore des futurs possibles comme le « carbone bleu » ou « l'économie bleue ».

C'est ce que nous proposons de voir dans ce chapitre à travers une revue de littérature pluridisciplinaire : (sciences de la vie, économie, géographie, gestion, droit, sociologie, psychologie sociale) et un certain nombre de rapports émanant d'organismes de recherche privés ou publics, ou d'observatoires locaux et nationaux qui traitent des données scientifiques. Au regard de la recherche présentée, nous ferons plus d'allusions et donnerons plus d'exemples sur des situations issues de Nouvelle-Aquitaine.

Dans une première partie ([Section 1](#)), nous aborderons les enjeux du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité, ainsi que leurs impacts et boucles de rétroaction sur les zones littorales. Nous relierons ces questions aux stratégies d'adaptation et de développement de ces territoires. La seconde partie ([Section 2](#)) présentera les différents cadres de gestion de l'action publique littorale. Enfin, dans une dernière partie (Section 3), nous analyserons la complexité de la construction de l'action publique littorale dans les enjeux de l'Anthropocène.

⁷ https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/source-des-glaces-le-climatologue-jean-jouzel-met-en-garde-contre-la-source-totale-du-groenland-a-echeance-du-millenaire_3411797.html [consulté le 10 octobre 2019]

Chapitre I : La fabrique de l'action publique littorale à l'heure de l'Anthropocène

Section 1 : Un littoral en développement : « territoire du vide » à « territoire d'empoigne »...	22
1. Les enjeux majeurs de l'urgence écologique sur les territoires littoraux.....	23
1.1 Modifications des paramètres physico-chimiques et atteintes aux écosystèmes naturels.....	24
Les atteintes aux écosystèmes naturels.....	27
1.2 Les risques de montée du niveau des océans et d'érosion du littoral.....	31
1.3 Les coûts sociaux et économiques sur les zones littorales.....	34
2. Les scénarios d'adaptation aux changements climatiques.....	38
2.1 Le scénario « bâtisseur » : des ouvrages et des questions sur la gouvernance et financement	39
2.2 Le scénario des solutions basées sur la nature.....	42
2.3 Le retrait stratégique par la maîtrise de l'urbanisme.....	46
3. Attractivité et économie du littoral.....	49
3.1 Développement démographique et foncier du littoral.....	50
3.2 Les caractéristiques socio-professionnelles.....	53
3.3 Les caractéristiques économiques du littoral.....	53
3.4 Les potentialités : Carbone bleu, biomimétisme.....	58
Synthèse Section 1.....	60
Section 2 : Le cadre de gestion de l'action publique littorale.....	61
1. L'imbrication des différents niveaux de programmation.....	61
1.1 La loi Littoral.....	61
1.2 De la gestion intégrée du littoral à la politique maritime intégrée du littoral.....	65
1.3 La gestion des risques littoraux.....	69
1.4 La compétence GEMAPI.....	71
2. Financements, gestion et évaluation des programmes littoraux.....	73
2.1 Les cadres de financement.....	73
2.2 Les évaluations de mise en œuvre de l'action publique littorale.....	77
3. De l'Union Européenne à la commune.....	83
3.1 La place de l'Europe dans les plans littoraux.....	83
3.2 Les articulations entre État et collectivités locales.....	89
Synthèse Section 2.....	93
Section 3 : La complexité de la construction de l'action publique littorale en Anthropocène. .	94
1. Les échelons multi-niveaux et des réseaux d'acteur·trice·s.....	94
1.1 Les associations environnementales.....	95
1.2 Les institutions spécifiques du littoral.....	97
1.3 Les organismes privés marchands.....	99
1.4 Collectivités locales et structures para-publiques.....	100
2. Concertation, décision et environnement.....	105
2.1 De la concertation et la participation à la démocratie écologique ?.....	105
2.2 Les oppositions entre utilisateur·trice·s des espaces et défenseurs·es de l'environnement	109
2.3 La diversité des représentations sociales sur la problématique littorale.....	111
3. La relativité des changements dans les politiques publiques en matière d'environnement.....	114
3.1 La construction des problèmes environnementaux.....	114
3.3. L'acte de décider.....	116
3.3. La mise en œuvre des politiques publiques.....	118
Synthèse section 3.....	120
Synthèse Chapitre I.....	121

Section 1 : Un littoral en développement : de « territoire du vide » à celui de « territoire d'empoi

« *Du territoire du vide au territoire d'empoi* », cette expression est empruntée à un article de Catherine Meur-Férec et Valérie Morel (2004) qui illustre la trajectoire empruntée par le littoral, tantôt par nos représentations collectives et puis par nos aménagements contemporains. La mer a longtemps inspiré la peur et l'indifférence, ce jusqu'au XIX^{ème} siècle (Paulet, 2007).

Un changement dans les représentations intervient en Europe à partir du développement des stations thermales pour l'aristocratie en Grande-Bretagne. Les premières stations balnéaires sont lancées en 1756 à Brighton. Le développement du chemin de fer en France, en miroir par rapport aux Anglais, initie les premières stations balnéaires française qui se développent sur les côtes du Ponant puis, sous le second Empire, sur les côtes normandes. Biarritz, petite ville de pêcheurs devient en quelques années le lieu prisé des têtes couronnées de toute l'Europe quand en 1854 l'Impératrice Eugénie et Napoléon III décident d'en faire leur lieu de villégiature. Progressivement, on va s'écarter de la représentation d'un « *territoire répulsif, instable et dangereux* » (Péron, 1994). Le territoire du vide, conception initiale du littoral n'a alors plus cours.

Aujourd'hui, 40 % de la population mondiale vit sur le littoral. En France métropolitaine, 865 communes ont un accès direct à la mer (Zaninetti, 2006). En 1936, le littoral était déjà plus urbanisé que le reste du territoire avec 193 habitants au km² contre 77 habitants par km² sur le reste du pays. Après avoir décliné pendant la seconde Guerre Mondiale à cause d'un territoire devenu champ de bataille, le littoral est revenu à une proportion d'accueil de 10 % de la population, progressant entre 1954 et 1999 de 83 habitants supplémentaires au km² contre une moyenne métropolitaine de 30 habitants au km².

La pression foncière et l'insuffisance de terrain disponible ont élargi le périmètre littoral à 4 573 communes sublittorales, c'est-à-dire dans une bande de 30 km à partir du trait de côte pour accueillir aujourd'hui près de 15 % de la population. Les projections à 2100 de l'Observatoire national de la mer et du littoral envisagent une augmentation de population de 3,9 millions d'habitant·e·s en métropole et 600 000 en Outre-Mer, et selon les projections de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), la façade atlantique absorberait près du quart de la croissance démographique⁸.

⁸ Les données clés de la mer et du littoral, Observatoire national de la mer et du littoral, SOeS, Agence française pour la Biodiversité, Ifremer et Cerema (DTER Méditerranée et DTER Normandie-Centre), 71 pages, avril 2017

1. Les enjeux majeurs de l'urgence écologique sur les territoires littoraux

En juillet 2019, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)⁹ remettait un rapport¹⁰ au Ministère de la transition écologique et solidaire évoquant un recul du littoral qui pourrait toucher jusqu'à 50 000 logements de la zone littorale métropolitaine d'ici à 2100. Dans la même période, le rapport de l'Inspection des finances et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) proposait d'appuyer sur trois pistes de travail en réaction au recul du littoral (Depresle, 2019). Le premier est de favoriser la réflexion et les actions en matière d'adaptation des territoires et de mise en place d'une protection dite « douce ». Celle-ci semble plus communément acceptée mais tarde à voir le jour au profit d'une posture publique plus « bâtitrice » par la réalisation d'ouvrages de défense dits « durs ». Deuxièmement, le rapport insiste sur le besoin de repenser la gouvernance locale et l'information au plus près des territoires, c'est-à-dire des EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale). Enfin une proposition d'appui de l'État en termes de financement, d'ingénierie voire d'assouplissements réglementaires dans le cadre de contrats.

Fin septembre 2019, le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) remettait son 3^{ème} rapport spécial : « *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* » (IPCC, 2019). Ce rapport envisage la montée des océans de 20 cm à plus d'1 mètre d'ici à 2100. La fourchette haute des prévisions a été revue à la hausse par rapport aux précédents rapports, notamment par une meilleure estimation de la fonte de l'Antarctique. Le rapport pointe qu'à l'échelle locale, les augmentations pourront être plus importantes, notamment conjuguées avec des événements de tempêtes.

Ce rapport du GIEC est plus pessimiste que les hypothèses du CEREMA ou encore que le rapport de l'Inspection des finances et de l'administration ainsi que du CGEDD. Il illustre bien la course contre la montre engagée avec un temps qui paraît s'accélérer au gré des progrès scientifiques dans les connaissances, mais aussi de relatives inerties politiques.

Au-delà de la forte urbanisation de ces zones et de la montée des eaux, cette bande terre-mer est plus que d'autres zones, soumise à de nombreux facteurs anthropiques. Le littoral est le point d'arrivée de nombreuses pollutions terrestres : plastique, engrais, pesticide et autres polluants. C'est aussi le lieu de surexploitation des ressources halieutiques. Les nombreux barrages des rivières,

9 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

10 <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-estime-que-recul-du-trait-cote-pourrait-toucher-jusqu-a-50%20000-logements> [consulté le 10 octobre 2019]

fleuves ou zones humides bloquent les sédiments et empêchent leur re-stockage (Paskoff, 2004) et le possible renforcement naturel des côtes. C'est aujourd'hui devenu un territoire « d'empoigne ».

1.1 Modifications des paramètres physico-chimiques et atteintes aux écosystèmes naturels

Les modifications des paramètres physico-chimique

Nous observons au fil des années et la remise en septembre 2019 du rapport spécial du GIEC sur les océans n'a fait que préciser une nouvelle montée de + 20 cm par rapport aux précédents rapports (2013-2014). Les connaissances scientifiques se précisent et les moteurs de calcul sont plus performants. En particulier, le changement climatique implique des modifications physico-chimiques des milieux littoraux en plus de phénomènes déjà observés. Au cours des dernières décennies, l'urbanisation, l'artificialisation des sols ont accéléré l'érosion côtière, soit plus de 20 000 km² à l'échelle européenne ou près de 20 % des côtes. Le climat et ses changements impliquent une augmentation de la température des océans, son acidification, sa désoxygénation qui ont des impacts sur le littoral dans sa morphologie, d'un point de vue socio-économique, mais aussi des écosystèmes naturels.

Les océans se réchauffent à partir du moment où les gaz à effet de serre anthropiques émis en masse et de façon exponentielle depuis la Révolution Industrielle perturbent l'effet de serre naturel en amplifiant la température moyenne sur Terre. L'océan absorbe plus de 90 % de la température émise de façon excédentaire par l'effet de serre (Gaill, 2015). De ce fait, les océans ont été très impactés par l'augmentation de la température à sa surface, mais également dans leurs fonds par la circulation thermohaline qui répercute de la surface à la profondeur ces hausses de température. Le réchauffement des masses océaniques s'observe. Par exemple, les travaux de Howeset et *al.* (2015) analysent entre 1950 et 2009 une hausse de 0,65°C de l'Océan Indien, 0,41°C de l'Océan Atlantique et 0,31°C de l'Océan Pacifique.

Le groupement d'experts sur le climat de Nouvelle-Aquitaine, AcclimaTerra, dans son rapport (Le Treut, 2018), estimait une hausse de température de 2,2°C à 3,5°C d'ici à 2100 en Atlantique. Pour la Méditerranée, le GREC - SUD (Groupe régional d'experts sur le climat en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur) estime une hausse probable de 4°C¹¹.

Un phénomène chimique est également en cours dans les océans, celui de l'acidification. Leur pH diminue en fonction de l'augmentation du dioxyde de carbone dans l'atmosphère. En effet, le dioxyde de carbone au contact de l'eau crée des ions H⁺. Au XX^{ème} siècle, le pH a diminué de 0,1 unité, soit une augmentation des ions H⁺ de 26 %. Les scénarios du GIEC envisagent une multiplication par deux de l'acidité des océans d'ici à 2100.

11 <http://www.grec-sud.fr/article-cahier/articles-du-cahier-climat/perspectives-futures/> [consulté le 28 octobre 2021]

Une conséquence du réchauffement climatique est celle de l'augmentation du niveau des océans. Cette hausse a deux causes, la première et la plus importante, est la dilation thermique et l'autre, la fonte de l'Antarctique et de l'Arctique (Stocker et *al.*, 2013). Dans les derniers scénarios, on évoque une augmentation de 1000 mm d'ici à 2100. On peut, d'après la Figure 1, voir les impacts sur deux villes littorales de La Rochelle et Saint-Jean-de-Luz en Nouvelle-Aquitaine, selon les scénarios du GIEC, celui appelé RCP 2.6 qui prévoit une baisse très importante des GES et un autre sans correction RCP8.5, nommé aussi *Business-as-usual*.

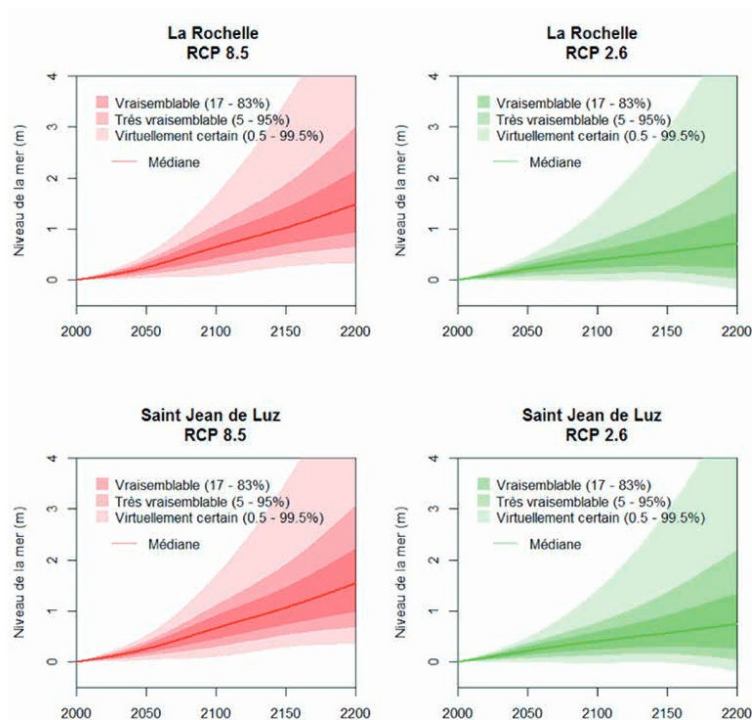


Figure 1: Projections d'élévation du niveau de la mer selon l'étude de Kopp et al. (2014) pour La Rochelle et Saint-Jean-de-Luz et deux scénarios de changement climatique RCP 2.6 (optimiste) et 8.5 (pessimiste) d'après rapport AcclimaTerra 2018.

Il à noter que la doctrine retenue à 2100 a été de fixer une hausse de montée des océans de « + 60 cm ». Ce chiffre a été le compromis entre les savoirs de l'époque et les élus politiques. Entre 2014 et 2016, la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle de 7 intercommunalités et 13 communes implantées sur les 650 kilomètres de littoral atlantique de Nouvelle-Aquitaine. La réponse de la communauté de communes de l'Île de Ré aux remarques sur la non adéquation de « + 60 cm » dans leur PAPI (Programme d'actions et de prévention contre les inondations) avec les projections scientifiques à « + 100 cm » a été étonnante. Voici un extrait du courrier de la réponse de la collectivité audité : «[...] s'il est vrai que les risques littoraux pourraient être aggravés au niveau mondial par les effets du changement climatique, les analyses

récoltées par la Communauté de communes de l'Île de Ré au travers des marégraphes installés sur ses côtes tendent à démontrer une hausse de 3mm par an, soit 2 cm et demi en 2100, contrairement aux analyses du GIEC et de l'ONERC (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique) citées dans la synthèse » (CRCNA, 2017). Autrement dit, si les perceptives sont déjà dépassées à « + 60cm », des collectivités locales ont appliqué ces sur-côtes désuètes dans des buts d'apaisement et argumentant sur leurs propres observations.

Le changement climatique perturbe également les courants océaniques par le système de la stratification marine qui fonctionne grâce à des gradients de température et des gradients de salinité. Par densité, nous avons des strates et des zones de variation appelées « thermocline ». Elle joue un rôle pour les écosystèmes marins, permet la propagation du son dans l'eau, utile pour de nombreuses espèces qui doivent s'orienter ou chasser. Selon Levin et Le Bris (2015), une plus grande stratification océanique va réduire les échanges entre la surface et la profondeur, notamment entre l'oxygène et les sels nutritifs, et aura pour conséquence d'appauvrir les fonds marins, mais aussi de réduire le pouvoir de séquestration du carbone. Enfin, un océan plus stratifié aura pour conséquence de modifier les courants marins et la grande boucle de circulation océanique. Cette boucle actuelle entraîne les eaux chaudes et salées de surface de l'Atlantique Nord vers les régions arctiques. Cette eau, ensuite refroidie par le nord et désalée en partie par la glace devenue plus dense, plonge en profondeur puis quitte cette zone en créant un grand courant de bord ouest froid qui peut ainsi déplacer les eaux froides et salées vers le sud. Il s'agit là d'un moteur thermique de la Terre, cette boucle est appelée MOC (*Meridional Overturning Circulation*). Les travaux de recherche ne permettent pas d'évaluer précisément les impacts, mais une grande partie des recherches converge sur un ralentissement du MOC d'ici à 100 ans (Rignote et al., 2008).

À la lecture du rapport Acclimatera et tout particulièrement dans la partie sur la ressource en eau, les chercheurs font état d'une baisse des moyennes des débits de la quasi-totalité des cours d'eau de la Nouvelle-Aquitaine et ils envisagent à l'horizon 2040/2050 des diminutions d'apport en eau douce dans les estuaires pouvant aller à 20 %¹². Pourtant, les cours d'eau contribuent à la re-sédimentation du littoral qui elle-même contribue à lutter contre l'érosion côtière. A cela s'ajoute une dégradation de la qualité de l'eau, mais aussi un impact sur la biodiversité. Ainsi, la baisse du débit des cours d'eau aura un impact sur les estuaires de la façade atlantique, notamment sur la baisse de la sédimentation.

12 Exemple du bassin versant de la Charente au bassin et à l'estuaire de Marenne Oléron.

Les atteintes aux écosystèmes naturels

La « jumelle » d'AcclimaTerra pour la Biodiversité en Nouvelle-Aquitaine s'appelle Écobiose. À partir de 2017. La Région Nouvelle-Aquitaine a initié un conseil scientifique qui est une déclinaison locale de l'IPBES (Plateforme Intergouvernementale scientifique et politique sur la Biodiversité et les services Écosystémiques) qui associe 150 chercheur·e·s en sciences de l'écologie et en sciences humaines et sociales (Ecobiose, 2018). La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) désigne les Régions organisatrices de la protection de la biodiversité, du climat et de la qualité de l'air et de l'énergie. Enfin, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité et des paysages offre la possibilité pour les Régions, en lien avec Office Français de la Biodiversité (ex Agence Française de la Biodiversité), de mettre en place des offices régionaux dans le cadre de l'élaboration concertée des Stratégies Régionales en faveur de la Biodiversité. Une Agence régionale a vu le jour en janvier 2018 et a lancé en automne 2018 l'élaboration d'une Stratégie régionale avec les services de l'État et différentes parties prenantes. Sur la base de 500 travaux scientifiques sur une période de 20 ans, Écobiose a publié un rapport complet en octobre 2019 comme support pour les élu·e·s. La problématique posée du travail était : « Quelles dépendances des sociétés à la biodiversité en Nouvelle-Aquitaine ? ». Ce n'est pas un scénario prédictif comme AcclimaTerra mais une quantification du rôle de la biodiversité dans l'économie du territoire¹³. AcclimaTerra comme Écobiose se veulent tous deux des déclinaisons des enjeux climatiques, du vivant et environnementaux internationaux à l'échelle régionale.

Si l'on s'arrête pour évoquer les questions de biodiversité dans un document sur le littoral, c'est que ces zones terre-mer sont particulièrement exposées. Le communiqué de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES en anglais), réunie en congrès à Paris du 29 avril au 4 mai 2019, alerte sur le fait que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine - et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier* »¹⁴. L'IPBES est souvent décrit comme le GIEC pour la biodiversité. C'est un organisme intergouvernemental dont 130 pays sont membres qui a été créé en 2012. Il s'appuie dans ces rapports sur la base de près de 15 000 documents scientifiques.

13 Présentation de Ecobiose par Vincent Bretagnolle (Directeur de Recherche, Centre d'études biologiques de Chizé) devant l'hémicycle du Conseil régional le 09 juillet 2019 <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/agenda-region/neo-terra-seance-pleniere-9-juillet-2019.html#gref> [consulté le 17 octobre 2019]

14 Communiqué de presse de l'IPBES : le dangereux déclin de la nature : un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accélère, le 05 mai 2019, <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr> [consulté le 20 octobre 2019]

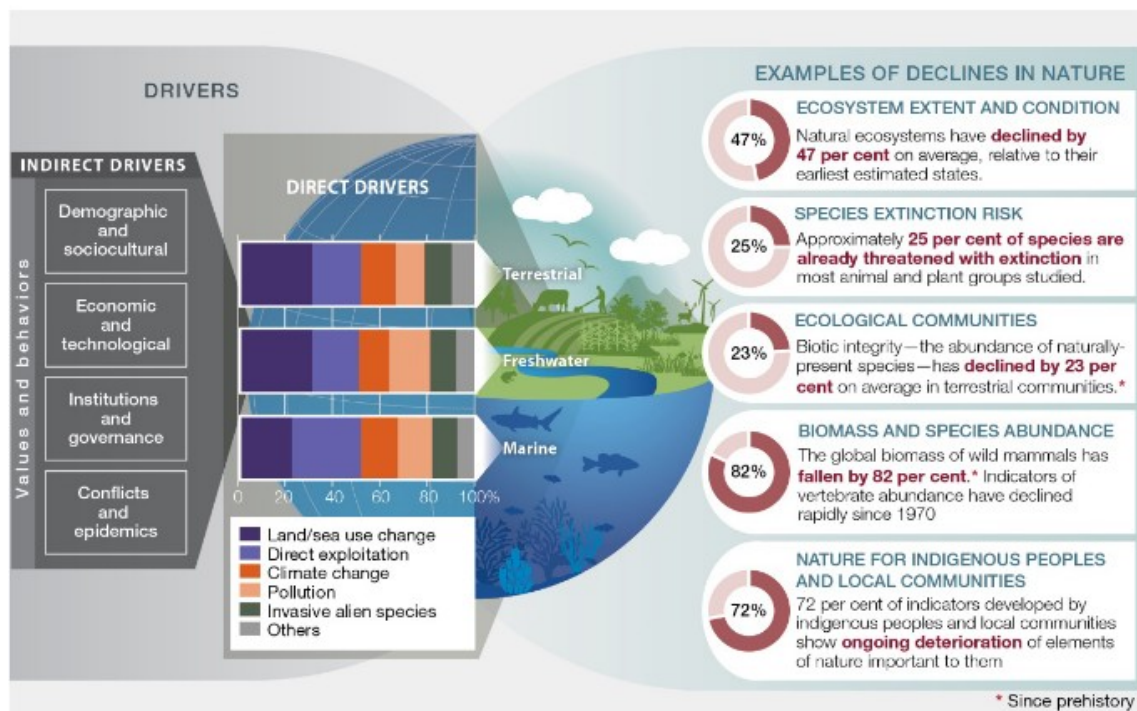


Figure 2: Des exemples de déclin globaux dans la nature mettent l'accent sur le déclin de la biodiversité qui ont été et sont causés par des facteurs directs et indirects de changements, IPBES, 2019, p.12.

La Figure 2 présente le fait que les zones littorales et les zones marines sont les plus sensibles en termes d'exploitation des ressources, de changements climatiques. Les cinq causes d'érosion sont également présentées dans la Figure 2. Il est à noter que celle du changement climatique est celle qui va prendre le plus d'importance dans les décennies à venir. Le changement climatique prend plusieurs formes impactantes pour la biodiversité : acidification, désoxygénation, augmentation de la température. Tandis que la surpêche épuise les ressources naturelles, les pollutions sont charriées par les fleuves vers la mer et les espèces envahissantes sont déplacées par le commerce international maritime.

La surpêche est la principale cause qui menace la biodiversité des poissons marins selon Garcia et al, (2006). Selon Dulvy et al, (2003), plus de 40 populations de poissons de surpêche ont disparu en raison de leur sur-exploitation. Les trois-quarts des espèces de poissons pêchés sont considérées par l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) comme sur-exploitées. Cette diminution remet en cause la diversité des écosystèmes marins, voire leur fonctionnement.

Les habitats écologiques côtiers ont subi de nombreuses dégradations ces dernières décennies. Les habitats marins perdus sont équivalents aux espaces terrestres. Les mangroves et les récifs coralliens sont les espaces emblématiques les plus touchés. Selon Dulvy et al, (2003) 40 % des récifs

coralliens sont endommagés, 30 à 60 % des mangroves ont disparu ainsi que la moitié des marais salants. Ces espaces jouent un rôle essentiel dans le cycle de vie des espèces. Ces zones sont indispensables pour le maintien de la biodiversité et le renouvellement des populations marines. La pêche et le dragage des mollusques sont responsables de la destruction de l'habitat benthique. Selon une étude (Safina, 1998), le chalutage concerne la moitié de la surface du plateau continental mondial, soit 150 fois la surface de déforestation annuelle terrestre.

Les pollutions marines sont souvent illustrées par les pollutions d'hydrocarbure, car les plus visibles et les plus médiatisées, bien que celles-ci soient estimées à six millions de tonnes par an. Elles sont loin de concerner l'ensemble des pollutions. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)¹⁵ estimait à 80 % les pollutions marines induites par l'activité terrestre et anthropique. Elles sont d'origine industrielle, agricole, domestique d'un point de vue chimique mais aussi physique par les déchets plastiques. Le PNUE estime que les pollutions marines plastiques coûtent environ 8 milliards de dollars par an¹⁶. En France, la loi Grenelle II de 2010 définit la notion de pollution marine comme telle : « *L'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de déchets, de substance ou d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines d'origine anthropique, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des effets nuisibles pour les ressources vivantes et les écosystèmes marins, et notamment un appauvrissement de la biodiversité, des risques pour la santé humaine, des obstacles pour les activités maritimes, et notamment la pêche, le tourisme et les loisirs ainsi que les autres utilisations de la mer, une altération de la qualité des eaux du point de vue de leur utilisation, et d'une réduction de la valeur d'agrément du milieu marin* »¹⁷.

L'eutrophisation des océans est observée sur les zones côtières (Figure 3), couramment désignée comme marée verte ou rouge. Par exemple sur l'Île-de-Ré, le phénomène des algues vertes est en augmentation depuis les dix dernières années comme l'atteste un reportage de France 3 du 30 juillet 2019 sur la commune de la Flotte-en-Ré¹⁸. Cette prolifération est due à la fertilisation des eaux du fait d'une concentration d'azote et de phosphore ou de nitrate issus des activités agricoles, industrielles et domestiques. Ces éléments, une fois rejetés dans l'eau, développent des micro-algues (phytoplanctons) et des macro-algues qui vont provoquer des phénomènes de marées verte, rouge ou brune. Cela a pour conséquence de modifier les habitats pour la faune et la flore, mais aussi de diminuer l'oxygénation des eaux nécessaires à la vie des espèces aquatiques. En France, le

15 <https://www.unenvironment.org/fr/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/sattaquer-la-pollution-marine-dorigine-tellurique> [consulté le 22 octobre 2019]

16 <https://web.unep.org/environmentassembly/fr/pollution-marine> [consulté le 22 octobre 2019]

17 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434#LEGISCTA000022472779> [consulté le 22 octobre 2019]

18 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/charente-maritime/ile-re-bien-encombrantes-algues-vertes-flotte-1705646.html> [consulté le 23 octobre 2019]

phénomène a été observé d'abord en Bretagne dans les années 1970 et est le résultat de la « conjonction d'une zone marine à faible renouvellement hydraulique et d'un bassin versant hydrogéologiquement régulé, assurant un flux constant de nitrate du printemps à l'été » (Ménesguen, 2001).

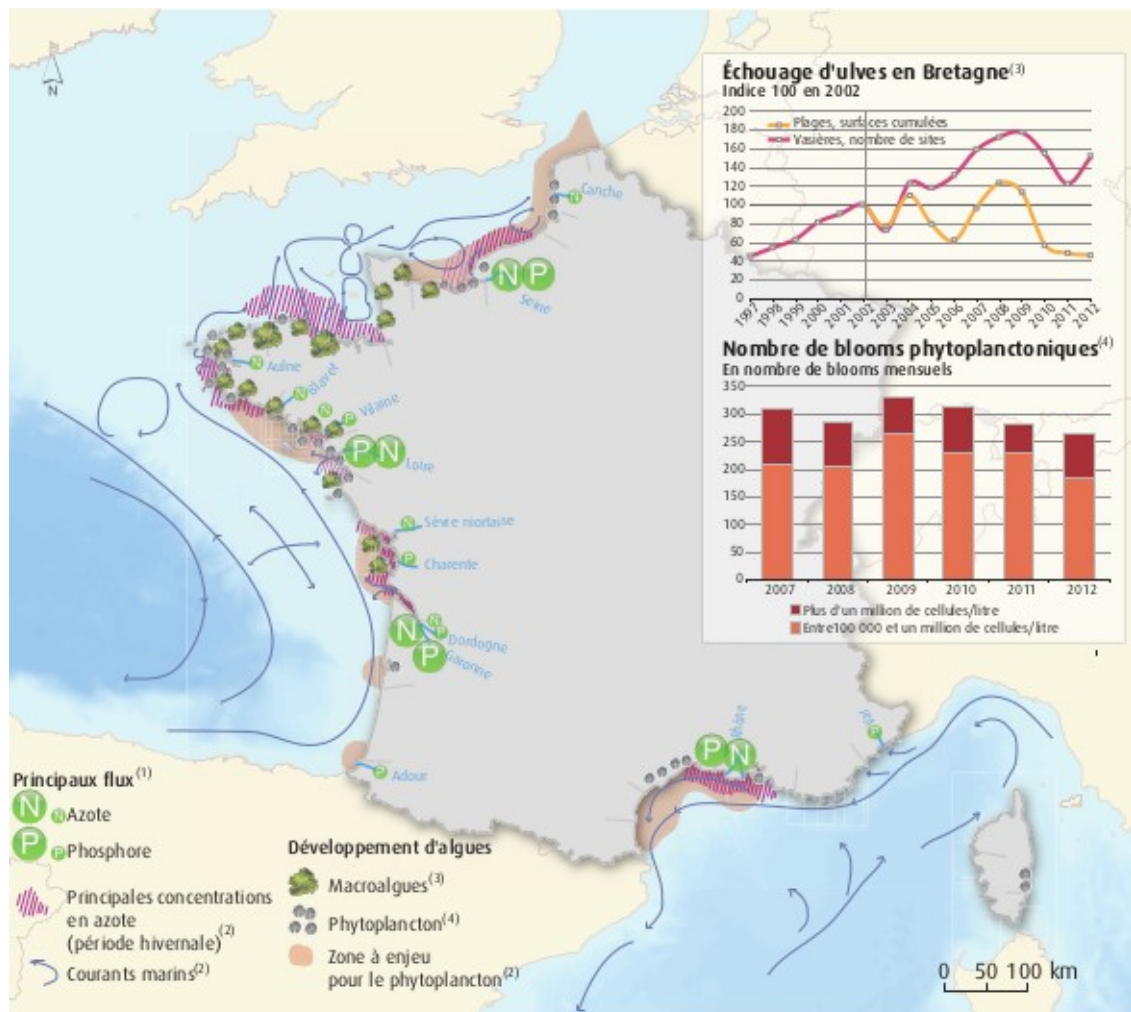


Figure 3: Zones d'eutrophisation sur le littoral métropolitain (Cgdd, 2014).

Le réchauffement des eaux impacte la biodiversité, le principal effet est le déplacement des espèces qui remontent vers le nord à la recherche d'eau plus froide tandis que des espèces subtropicales migrent dans les eaux d'Atlantique du Nord (Beare, et al., 2004).

Pour mesurer les impacts de la dégradation des écosystèmes, les institutions internationales et les scientifiques ont mis en avant la notion de « services écosystémiques ». À l'origine, il s'agit d'un travail insufflé par l'ONU et Kofi Annan alors secrétaire général. *Millenium Ecosystems Assessment* devait, à partir de l'an 2000 et sur la base de travaux scientifiques, évaluer et hiérarchiser les actions à entreprendre pour restaurer notre environnement et son utilisation durable pour l'Homme ? Ces travaux sont pour certains territoires déclinés localement ; c'est le cas en Nouvelle-Aquitaine avec Écobiose. Il s'agit pour les défenseurs de cette notion de pouvoir mettre en parallèle les bienfaits de

la biodiversité et les services rendus aux Hommes. D'autres, plus critiques, y voient une vision anthropocentrée et surtout marchande du monde du vivant (Maris, 2014 ; Gadrey et Lalucq, 2015). Certain·e·s reprochant le fait que cette vision utilitariste de penser le vivant ait été à l'origine de cette même dégradation. Il faut donc rendre compte avec prudence de la façon dont Écobiose traite les services écosystémique littoraux en Nouvelle-Aquitaine.

La perte de biodiversité fait courir un grave danger pour l'équilibre écologique entre le milieu marin et les humain·e·s. Cette biodiversité doit être prise en compte dans la construction de l'action publique littorale. Elle est également intimement liée aux évolutions climatiques. Climat et biodiversité sont donc les deux moteurs de la construction de l'action publique littorale. Un autre aspect de la gestion du littoral réside dans la compréhension des impacts de l'augmentation du niveau des océans et de l'érosion du trait de côte.

1.2 Les risques de montée du niveau des océans et d'érosion du littoral

Une étude (Garnier et *al.*, 2018) basée sur la collecte de données dans les archives municipales et étatiques, les écrits privés, la presse ou encore les plans anciens de la France, Angleterre, Portugal et Italie - a permis de reconstituer depuis 1600 les différentes submersions que la côte européenne a dû subir. Ainsi, en 1953, en Mer du Nord, une submersion marine causa la mort de plus de 2 000 personnes, l'évacuation de 70 000 personnes et la destruction de 4 500 bâtiments sur les côtes des Pays-Bas, de l'Angleterre, de la Belgique et de l'Écosse. L'étude relève plus de 63 submersions marines entre 1600 et aujourd'hui. La plus récente, Xynthia sur la côte atlantique française en 2010, coûta la vie à 47 personnes. Les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles se caractérisent par une tendance à la hausse des submersions, mais avec de fortes disparités entre les pays concernés par l'étude. Ainsi, sur la façade atlantique française, les épisodes les plus tempétueux se situèrent entre 1920 et 1930 et furent quasiment absents de l'après Seconde Guerre Mondiale. Les auteur·trice·s estiment que cette relative accalmie a vu un certain abandon du principe de précaution au profit d'une densification urbaine et de la destruction de zones naturelles pouvant absorber le risque de submersion (marais, dunes, prairies). L'oubli de la mémoire du risque de submersion explique peut-être pourquoi Xynthia installa un traumatisme profond dans la population et les responsables publics français. À l'inverse, à partir de 1953, les Pays-Bas lancèrent le plan « Delta » considéré comme le plus grand ouvrage du monde contre les eaux qui fut achevé en 1986, complété en 1997 et rehaussé en 2010¹⁹. La submersion marine est donc un phénomène qui précède le changement climatique. Elle se déclenche avec la combinaison de plusieurs facteurs que l'on appelle des forçages océaniques. En

19 Dutch draw up drastic measures to defend coast against rising seas, The New York Times, 03/09/2008 <https://www.nytimes.com/2008/09/03/news/03iht-03dutch.15877468.html> [consulté le 23 octobre 2019]

outre, ces risques d'aléas météorologiques sont aujourd'hui renforcés par l'élévation du niveau des océans.

Dans son rapport de septembre 2019²⁰, le GIEC qui avait déjà exposé que la hausse du niveau de la mer s'accélère ces dernières décennies avec un rythme 2,5 fois plus élevé que pendant la période 1901-1990 soit une hausse de 3,6 mm par an contre 1,4 mm par an, précisent les derniers scénarios. Les experts ont revu à la hausse leurs projections pour la fin du siècle. Si les émissions continuent d'augmenter de manière très forte (le pire des scénarios), le niveau de la mer pourrait monter de 1,10 mètre d'ici 2100.

Dans le cadre de la transcription de la directive européenne dite « directive inondation » (2007/60/CE)²¹, la loi LENE du 13 juillet 2010 et du décret n°2011-227 du 2 mars 2011, relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, le Ministère de la Transition écologique et solidaire énonce quelques grands faits²². Environ 1,4 millions d'habitants sont concernés par les risques de submersion marine, 850 000 emplois sont susceptibles d'être impactés, ainsi que 20 % des habitations de plain pied de ces zones. Le gouvernement français a cartographié 28 Territoires à Risque Important d'Inondations (TRI) par submersion marine en France métropolitaine. En Nouvelle-Aquitaine sont concernés le côtier Basque, le bassin d'Arcachon, le Bordelais et le Libournais, le littoral Charentais-Maritime et La Rochelle-Île-de-Ré. Le Ministère de la Transition écologique et solidaire annonce que les phénomènes de submersion et d'inondation concernent 19 000 communes et ont fait plus de 200 victimes et provoqué plus de 20 milliards d'euros de dommages entre 1980 et 2010.

L'érosion du trait de côte est un phénomène naturel ou anthropique. Elle résulte des actions combinées des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables et vases quand elles existent. L'érosion du littoral la plus importante s'applique sur les substrats « mous », c'est-à-dire le sable. Dans une étude de 2007 de l'Institut Français de l'Environnement (Tregouët, 2007), on estime à 24 % le littoral métropolitain qui recule du fait de l'érosion, soit 1 723 km sur 7 144 km. Ces éléments sont confirmés actuellement par le Géoportail du Ministère de la Transition écologique²³. Dans cette proportion, ce sont essentiellement les côtes sableuses de 1 153 km alors que 73 % des côtes rocheuses sont stables. Deux-tiers des côtes vaseuses-baies, estuaires et marais littoraux – sont en engraissement. Cela représente près de 54 % de l'ensemble des côtes avançant sur la mer. On appelle « engraissement », la capacité à recharger une côte en matière : substrats, roches...

20 Rapport spécial du GIEC sur l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique (SROCC), 25 septembre 2019

21 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000523817/> [consulté le 7 juin 2022]

22 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/prevention-des-inondations> [consulté le 23 octobre 2019]

23 <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r474.html> [consulté le 30 octobre 2021]

Le phénomène d'érosion anthropique est favorisé par l'artificialisation et la mise en place d'ouvrages de type barrage sur les fleuves qui empêche la ré-sédimentation du littoral selon Paskoff (2004) « *on assiste à une pénurie sédimentaire, à cet égard, les barrages qui ont été multipliés sur les fleuves au cours des dernières décennies ont, par effet de piégeage qu'ils exercent sur la charge solide, considérablement aggravé le déficit sédimentaire dont souffrent les plages, et par là-même accéléré leur démaigrissement et leur recul* ».

En septembre 2016, un rapport (Bulteau et al., 2016) du Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) sur les risques côtiers en Nouvelle-Aquitaine précisait que l'augmentation du niveau des océans n'accélérerait pas l'érosion avant 2100, mais que les déficits sédimentaires et le renforcement de l'intensité des tempêtes seraient les moteurs principaux de l'érosion du trait de côte sur ces prochaines décennies. Ainsi, le rôle du changement climatique sur l'érosion se ferait de façon indirecte par l'intensification de phénomènes extrêmes (tempêtes) et la réduction des débits fluviaux (déficit sédimentaire). Le rapport d'AcclimaTerra de 2018 modère un peu cette thèse : « *quantifier l'effet du changement climatique sur l'érosion des côtes sableuses est un vrai défi scientifique et il n'existe pas d'approche scientifique pour s'attaquer au problème. L'évolution de l'érosion sur la majorité du littoral dans le cadre du changement climatique ne pourra être réellement évalué qu'à travers l'acquisition de longues séries de données du trait de côte afin d'en isoler les évolutions saisonnières, interannuelles ainsi que de la signature d'événements extrêmes* » (Le Treut, 2018, p.320).

Le CEREMA (2016) dans sa synthèse sur l'évolution du trait de côte pour le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) dans sa carte, observe qu'une grande partie de la Nouvelle-Aquitaine (Charente Maritime, Gironde et Pyrénées-Atlantiques) présente un recul supérieur à 0,5m/an en moyenne, il en est de même pour le littoral de la Manche et d'autres secteurs plus parcellisés.

Les Plans de Prévention des Risques Littoraux intègrent l'impact de l'érosion dans le cadre des Stratégies Locales de gestion de la bande Côtière. Mais les scientifiques s'accordent sur le fait que ces prévisions et ces modèles sont difficiles à évaluer. De nombreux facteurs interviennent sur l'érosion, AcclimaTerra prévoit un recul de 65 m de la bande sableuse du littoral Gironde-Landes d'ici à 2050 mais avec de nombreuses précautions : « *il s'agit d'une projection déterministe utile pour les décideurs, mais qui fait abstraction de nombreuses variables telles que les variations climatoocéaniques et hydrosédimentaires précitées* » (Le Treut, 2018, p.321), tandis que l'observatoire aquitain du trait de côte avait vu ses projections complètement dépassées par l'hiver 2013/2014. Ainsi, en fin d'hiver, les tempêtes avaient accéléré l'érosion des côtes naturelles pour atteindre le niveau initialement attendu à l'horizon 2040 selon l'observatoire. Ces évolutions

géomorphologiques du littoral induisent des impacts humains et économiques qu'il convient d'analyser.

La loi du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience »²⁴ a par ses ordonnances du 6 avril 2022 décrétés certaines modifications pour les collectivités littorales en matière d'urbanisme et d'identification des communes à risque. Sur la base du volontariat, une première liste de 126 communes furent publiées au Journal Officiel du 30 avril 2022²⁵ dont 31 en Nouvelle-Aquitaine, six dans la Communauté d'Agglomération du Pays Basque (Anglet, Biarritz, Ciboure, Guéthary, Saint-Jean-de-Luz) et une dans l'agglomération de La Rochelle (L'Houmeau).

1.3 Les coûts sociaux et économiques sur les zones littorales

L'évaluation des coûts socio-économiques n'est pas une chose aisée, car elle repose sur de nombreux facteurs : les changements environnementaux globaux et locaux (élévation du niveau de la mer, déficit sédimentaire, variabilités météo climat et océanique), la littoralisation des populations (artificialisation, densification), l'accroissement de la vulnérabilité des territoires côtiers (croissance et un enchérissement des enjeux, des coûts financiers publics) et, parallèlement, des conséquences sociétales. Pour ce faire, nous allons nous appuyer sur un travail interdisciplinaire mêlant géologues, géographes, ethnologues, juristes, économistes et psychologues de l'environnement. Ce travail a donné lieu à l'édition d'un guide méthodologique à l'attention des gestionnaires et des élus des territoires côtiers (Hénaff, 2014) . Ce guide a été conçu dans le cadre d'un projet scientifique appelé COCORISCO (COonnaissance, COmpréhension et gestion des RISques Côtiers). Ses objectifs attendus étaient de progresser sur la compréhension de la vulnérabilité des côtes face aux risques d'érosion et de submersion, mais aussi de pouvoir proposer des éléments sur les stratégies de prévention et de gestion. D'une approche systémique, le programme de recherche s'est appuyé sur quatre piliers : les aléas (érosion et submersion, passés et à venir), les enjeux exposés (les biens et les personnes), les politiques de gestion (protection, réparation et réglementations), et enfin les représentations des acteurs locaux sur leurs perceptions de leur environnement et de ses risques.

Cette synthèse du programme de recherche conclut en la nécessité de déterminer plusieurs types d'enjeux (Hénaff, op.cit., p130) :

- Les enjeux opérationnels, recensés pour la préparation des actions de prévention et d'intervention,

24 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924> [consulté le 06 juin 2022]

25 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045726134> [consulté le 06 juin 2022]

- Les enjeux humains, non négociables, qui doivent faire l'objet de hiérarchisation en fonction de l'analyse de vulnérabilité,
- Les enjeux matériels, en termes de description et d'évaluation monétaire en fonction des dégâts rencontrés.

Le guide méthodologique insiste également sur les incertitudes induites par les aléas (niveaux de l'eau, précision de la mesure, marge d'erreur...). Les zones étudiées comme exposées doivent faire l'objet d'un traitement précautionneux du fait de ces incertitudes. Il s'agit donc d'une double négociation : *« celle de la vulnérabilité des territoires résulte d'un double compromis méthodologique et social :*

- *Compromis entre la précision de la description des enjeux, les référentiels choisis pour décrire les aléas et les incertitudes qui pèsent sur leur probabilité d'occurrence,*
- *Compromis entre ce que l'on connaît du risque en tant que croisement entre ces aléas et des enjeux difficiles à décrire exhaustivement, le niveau d'exposition consenti face aux risques côtiers et les moyens dont on dispose ou que l'on se donne pour y faire face »* (Hénaff, p. 130).

Et enfin, pour renforcer cette vigilance, il est rappelé la nécessité d'impliquer les usager·ère·s et les acteur·trice·s sur les territoires afin de *« prendre en compte les perceptions et pratiques de gestion des crises pour éclairer les gestionnaires dans leur action »*.

Nous proposons de nous focaliser sur quelques impacts qui correspondent à l'élévation du niveau des océans : la santé humaine, le bâti, les infrastructures, et le patrimoine naturel. Faute de ressources documentaires disponibles, certains ne seront pas évoqués : les réseaux (voies de communication, énergies, télécommunication, adduction d'eau) et équipements associés (terminaux, ouvrages...), le patrimoine culturel (monuments historiques).

Les impacts sur la vie humaine

En Europe sur ces 70 dernières années, les submersions ont pu causer jusqu'à 2500 morts lors de la tempête de 1953 en Angleterre, aux Pays-Bas et en Belgique, et 41 décès en 2010 sur la façade atlantique, notamment 29 sur la seule commune de la Faute-sur Mer en Vendée, et 12 sur la Charente-Maritime lors de Xynthia. Ces personnes ont été tuées à la suite de submersion sur le littoral. Ces événements ont eu des impacts plus forts en fonction des âges, 75 % avaient plus de 60 ans, ou du moment de la journée. Lors de Xynthia, les victimes étaient très jeunes ou très âgées, et toutes ont été saisies dans leur sommeil entre 3 h et 4 h du matin²⁶.

26 Procès Xynthia: Marguerite, Yamina, Jean, Louise, Bernard, Santo, Germaine, Raphaël et tant d'autres https://www.lemonde.fr/justice/article/2014/09/15/proces-xynthia-marguerite-yamina-jean-louise-bernard-santo-germaine-raphael-et-tant-d-autres_6002333_1653604.html [Consulté le 28 octobre 2019]

L'étude de Vinet et al, (2011) permet également de déterminer que 32 des 41 personnes décédées en Charente-Maritime et en Vendée ont péri dans des maisons de plain-pied (sans étage ou sans pièce refuge). Les impacts humains suite à une submersion, selon l'étude menée post-Xynthia, sont très liés à l'âge, à l'heure de la journée, mais aussi au type d'habitat (plain-pied ou étage). Les auteurs de conclure : « *[Les impacts] sont l'expression de vulnérabilités internes (âge, handicap) ou externes (bâti inadapté) ou de « mise en danger » plus ou moins consciente et prise plus ou moins délibérément* ». La vulnérabilité des habitants aux risques de submersion est également liée à la capacité des pouvoirs publics à gérer l'épisode (Peuch, 2010) :

- Le délai de la prévision,
- La préparation en amont (exercices de simulation),
- La robustesse des réseaux pour informer la population par les acteur·trice·s de la gestion de l'événement,
- La fiabilité des équipements de gestion de l'événement (le RETEX (Retour d'expériences) du SDIS (Service départemental incendie et secours) de Charente-Maritime expliqua que trois des centres de secours départementaux avaient été inondés le soir de Xynthia),
- Les infrastructures de déplacements et de leur niveau d'exposition à la submersion,
- La sensibilisation des habitants à la gestion de ces événements. Cela n'est pas aisée dans des zones littorales qui attirent tous les jours de nouvelles personnes ou en masse des touristes qui ne possèdent pas la culture du risque de ces zones. Il s'agit d'un travail de formation et d'information en continu.

Les biens matériels et économiques

Les dégâts liés concernent à la fois les bâtiments détruits et abîmés lors de la submersion, mais aussi les bâtiments qui devront être rasés car considérés comme incapables de reloger les habitants ou d'accueillir une activité économique (zones noires). De plus, il existe un sur-endommagement provoqué par le caractère salin des eaux de submersion marine (André, 2014). L'association française de l'assurance évalue le coût direct de la tempête Xynthia à 2,5 milliards d'euros (FFSA/GEMA, 2011) pour 470 000 sinistres enregistrés par les assurances. Les assurances ont pris en charge 1,5 milliards et ont réparti les indemnités de la façon suivante : 76 % aux biens particuliers, 16% aux biens professionnels et 8 % aux biens automobiles.

La tempête Xynthia a inondé 4 800 habitations. Les biens immobiliers peuvent être abîmés ainsi que les extérieurs. Les exploitations agricoles peuvent voir leurs terres inondées par la mer, soit plus de 52 000 hectares en 2010. La submersion de ces terres agricoles par une eau salée a pu dévaster

les cultures en cours, mais aussi modifier les rendements dans les années suivantes. Les assurances ont versé 138 millions d'euros au secteur agricole suite à Xynthia.

Les submersions marines peuvent avoir un effet sur l'activité économique, à la fois sur les dommages de biens, stocks et produits, qui peuvent aller jusqu'à l'arrêt de l'activité. Les entreprises et collectivités ont été indemnisées par les assureurs à hauteur de 376 millions d'euros en 2010.

Les équipements et activités propres au littoral sont naturellement très touchés : ports, chantiers navals, équipements balnéaires, ouvrages de défenses ou de maintien du trait de côte et les activités de pêche, de conchyliculture et d'osiericulture.

La submersion peut également avoir des incidences sur des services publics lors de l'événement, mais également dans les semaines qui suivent. Le centre européen de prévention du risque d'inondation évoque dans un de ces guides (Cepri, 2016) à destination des élus et dirigeants locaux que 80 équipements publics du département de Charente-Maritime ont été endommagés lors de Xynthia. Parmi les plus emblématiques, la station d'épuration de Port Neuf de la CDA de La Rochelle, dimensionnée pour traiter la consommation en eau de 170 000 personnes avant de pouvoir la rejeter. La submersion a provoqué pour 7 millions d'euros de dégâts et a empêché pendant plusieurs semaines de traiter l'eau avant son rejet dans la baie de La Rochelle. Progressivement rétablie, la station mettra près d'1 an à retrouver son fonctionnement. Des arrêtés municipaux d'interdiction de baignade, de pêche et d'activités nautiques ont été préalablement pris.

Les effets sur le patrimoine naturel

Les submersions déstabilisent les écosystèmes naturels par des quantités d'eau salée ce qui peut dégrader ou tuer la faune et la flore. Les submersions peuvent également contaminer les sols par l'échouage de nombreux déchets physiques ou chimiques (hydrocarbure, toxine) rencontrés sur le parcours des masses d'eau.

De plus, ces événements peuvent également toucher des lieux et des biens culturels de haute valeur pour la population. La fermeture de certains de ces sites pour parfois, plusieurs mois, peut également avoir des impacts sur l'image et l'attractivité touristique du territoire concerné. C'est le cas par exemple avec la perte de label comme le Pavillon Bleu, ou encore la fermeture de certaines plages et autres lieux touristiques. Certains territoires, comme l'agglomération de La Rochelle, ont observé une baisse de 25 % des nuitées touristiques (Cepri, 2016, p 27).

Pour la Nouvelle-Aquitaine, les estimations du GIP (Groupement d'Intérêt Public) Littoral et AcclimaTerra sont que d'ici à 2050 l'érosion côtière concernera :

- 580 logements menacés sans prise en compte des ouvrages de protection,
- 600 activités économiques impactées sans prise en compte des ouvrages de protection, 40

- avec prise en compte de ces ouvrages,
- 80 infrastructures publiques impactées sans prise en compte des ouvrages de protection, 30 avec prise en compte de ces ouvrages,
- 78 km de réseaux impactés sans prise en compte des ouvrages de protection, 30 km avec prise en compte de ces ouvrages.

Au total, 54 678 bâtiments sont situés dans des zones sensibles aux submersions en Nouvelle-Aquitaine.

2. Les scénarios d'adaptation aux changements climatiques

C'est à partir du 4^{ème} rapport du GIEC en 2007 que le volet de l'adaptation aux changements climatiques va réellement s'installer. La CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) intègre également l'adaptation dans les cinq sujets clés des négociations (Gillet, 2009) depuis 2008 quand elle a estimé à entre 49 et 171 milliards de dollars américains (à partir de 2005) les besoins globaux de financement supplémentaires pour l'adaptation au changement climatique à l'horizon 2030 (UNFCCC, 2008).

En Europe, les réflexions sur l'adaptation sont engagées dès 2005, notamment avec la mise en place par la Commission Européenne d'un groupe de travail aboutissant à la rédaction d'un Livre vert (CEE, 2007) puis d'un Livre blanc (CCE, 2009 ; Bertrand, 2010). Le Livre blanc avait pour objectif de poser le cadre d'actions articulées en deux phases. La première qui s'étend de l'année 2009 à l'année 2012 a pour but de mieux comprendre les effets des changements climatiques et d'examiner les mesures d'adaptations envisageables ; la seconde phase consiste à établir une stratégie communautaire complète pour 2013. Parallèlement aux initiatives supranationales, les autorités nationales françaises se sont elles-mêmes saisies de la politique d'adaptation, notamment en réponse à des préoccupations sociales de plus en plus médiatisées : interrogations devant des événements extrêmes (tempête de 1999, canicule de 2003 et la tempête Xynthia en 2010) et face à la vulnérabilité spécifique de certains territoires d'Outre-Mer aux changements climatiques (Marquet et Salles, 2014). Ainsi, la nécessité d'anticiper les changements climatiques s'est traduite notamment par l'établissement de Plans d'Actions Nationales d'Adaptation (PANA) (Bourrelier et *al.* 2009). Par la suite, la France adopte le programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) qui n'aura pas atteint ses objectifs en 2002. En 2004, la France lance le Plan Climat qui est élaboré à partir des analyses du GIEC, mais aussi des conseils de l'ONERC (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique) et de l'ADEME (Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie) (Ademe, 2012). Ce Plan Climat va entraîner la création de la Stratégie Nationale

d'adaptation au changement climatique (SNACC) en novembre 2006. De cette stratégie va sortir un groupe de travail piloté par l'ONERC pour évaluer le coût des impacts liés aux changements climatiques et de l'adaptation à celui-ci (Dupuis, 2009 ; D4E-ONERC, 2008).

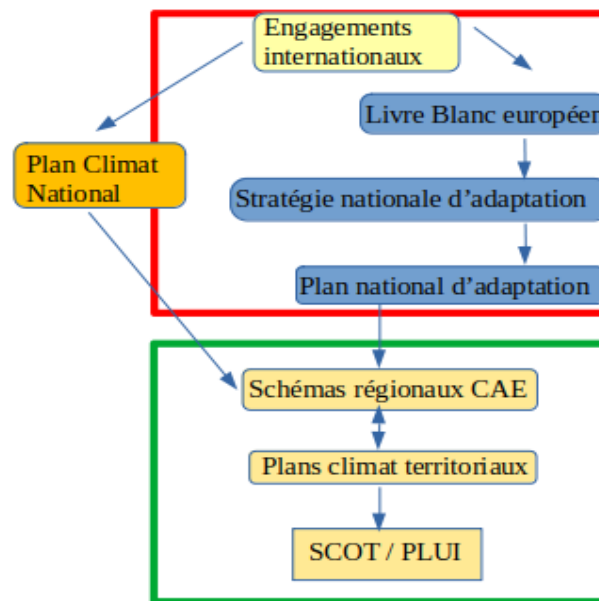


Figure 4: Schéma institutionnel de l'adaptation au changement climatique (ONERC, 2008).

Une politique nationale d'adaptation ne peut se concevoir sans la participation active des collectivités territoriales. C'est pourquoi les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) (SRCAE Poitou-Charentes, 2012) et le Plan Climat Énergie Territoriaux (PCET) ont été créés (Dupuis, Op. cit.) (Figure 4). Sur les problématiques littorales, et notamment sur l'élévation du niveau de l'Océan, les scénarios d'adaptation peuvent être résumés au nombre de trois. Nous allons ici les présenter. : le scénario « bâtisseur » c'est-à-dire le choix de la protection et le maintien du trait de côte par les ouvrages ; la gestion de résilience écologique du trait de côte en s'appuyant sur les zones naturelles et propriétés de la nature ; la maîtrise de l'urbanisation et le « retrait stratégique ». Ces scénarios ne sont pas compartimentés et peuvent faire l'objet d'une grande porosité dans leurs applications. L'enjeu de ces scénarios est ici de pouvoir les faire exister dans leur diversité.

2.1 Le scénario « bâtisseur » : des ouvrages et des questions sur la gouvernance et le financement

Une des adaptations possibles à l'élévation du niveau des océans est la capacité de pouvoir renforcer ou créer des ouvrages de protection. Ces ouvrages côtiers ont pour objectif de protéger le littoral contre les risques naturels (érosion marine, submersion). Des ouvrages dits de « haut de plage » sont les plus répandus. Il existe aussi des ouvrages « transversaux » ou des « brises-lames ». L'inventaire

de ces ouvrages métropolitains a été réalisé en 2012 par le projet SAO POLO (Jouzel, 2015), soit un linéaire total de 500 km répartis comme suit :

- Ouvrages de haut de plage : 407 km (81,7%),
- Ouvrages transversaux : 83 km (16,7%),
- Brises lames : 8 km (1,6%).

Ces ouvrages sont composés soit de digues à talus (enrochements, blocs) ou de digues verticales (béton). Ils représentent 180 km de digues en métropole (hors Corse) comme suit :

- 139 km de digues à talus (113 km en enrochement naturel et 26 km en blocs),
- 41 km de digues verticales.

On peut considérer que sur 1 600 km de linéaire métropolitain littoral, 40 % sont encadrés par des ouvrages. Le scénario « bâtisseur » n'est pas sans poser questions aux acteur·trice·s locaux, à la fois sur les questions de coûts, de gouvernance et d'impacts sur les écosystèmes. Le CERPI (2016, p.34-35) a évalué le coût des ouvrages de manière suivante :

- Construction de digues en enrochement : 1,8 millions d'euros au km,
- Construction d'épis : 2,5 millions d'euros au km,
- Construction de brise-lames : 4 millions d'euros au km pour un ouvrage émergé et 6,2 millions d'euros pour un ouvrage semi-immérgé au km.

Les coûts d'entretien annuels sont estimés à entre 3 et 5 % du coût d'investissement. Leurs financements varient, qu'il s'agisse d'ouvrages pour lutter contre la submersion ou d'ouvrages pour le maintien du trait de côte.

À propos des ouvrages de lutte contre la submersion, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont en capacité de lever une taxe à travers la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)²⁷ qui permet de financer ces entretiens. Ce fut par exemple le cas sur la Communauté de Communes de l'Île-de-Ré qui l'instaura dès 2018 et que l'on estime à 40 euros par personne et par an²⁸. Départements et Régions sont aussi mobilisés avec des pratiques différentes. Par exemple en Nouvelle-Aquitaine, la Région sollicite l'avis de l'Observatoire de la Côte Atlantique avant de soutenir telle ou telle demande. L'État peut également contribuer, ainsi que l'Europe par l'intermédiaire des FEDER. Dans les EPCI, les financements sont possibles via les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) et le Plan Submersion Rapide (PSR).

27 Les lois MAPTAM (2014) et de la loi NOTRe (2015) ont transféré de la compétence de gestion des ouvrages de protection aux EPCI en créant la nouvelle compétence de Gestion de Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI).

28 En 2018 les rétais paieront une nouvelle taxe pour financer les digues de l'île de Ré, France 3 Nouvelle-Aquitaine <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/charente-maritime/2018-retais-paieront-nouvelle-taxe-financer-digues-ile-re-1347203.html> [consulté le 30 octobre 2019]

À l'échelon départemental, il peut exister des « plans digues », c'est le cas en Charente-Maritime, suite à Xynthia, qui protège actuellement les 2/3 tiers de son linéaire côtier dans le cadre de travaux qui dureront jusqu'en 2030 pour un budget de 350 millions d'euros. Ce plan s'appuie sur des programmes d'actions de prévention des inondations au niveau des EPCI, mais aussi sur des Plans de Prévention des Risques Littoraux « PPRL » au niveau régional. Ce plan départemental est financé par l'État à 40 %, le Département à 20 %, la Région 20 % et les collectivités concernées 20 % (Gip, 2017).

L'érosion du littoral et le maintien du trait de côte ne font pas l'objet de réglementations et d'interventions des pouvoirs publics. Les ouvrages de maintien du trait de côte peuvent encore être soutenus en fonction des territoires par l'État, la Région, le Département, certains propriétaires privés peuvent se lier pour financer par leurs propres moyens. Les services de l'État ne croient plus en la capacité de l'enrochement pour fixer le trait de côte, certaines collectivités ne financent plus les ouvrages de lutte contre l'érosion ou du maintien du trait de côte. C'est le cas de la Région Nouvelle-Aquitaine qui a intégré dans son règlement d'intervention le non financement de ces ouvrages comme le disait son Vice-Président dans Le Monde, le 28 février 2015 : « *Je veux bien qu'on construise des digues à vie, mais ce sont des millions d'euros engloutis. Dans la durée, la relocalisation coûtera moins cher. [...] On ne se fait plus jeter des tomates quand on prononce le mot "relocalisation", c'est une très forte avancée !* »²⁹.

Le scénario « bâtisseur » pose également des questions sur la gestion des digues et des ouvrages. La tempête Xynthia a mis en lumière des défaillances dans le suivi et l'entretien des digues. Le rapport parlementaire sur les conséquences de la tempête Xynthia annonce même que « *toutes les études montrent un défaut d'entretien des digues, qui n'est pas propre aux départements touchés par la tempête Xynthia, mais concerne l'ensemble du littoral métropolitain* » (Anziani, 2010, p.31). Dans son rapport de 2012, la Cour des Comptes pointe que : « *une grande confusion règne en effet dans l'identification de leurs responsables. Dans de nombreux cas, le propriétaire de la digue n'est pas connu et, quand il l'est, se montre souvent incapable d'entretenir l'ouvrage, faute de moyens et de volonté. Par-delà les propriétaires, les gestionnaires des digues sont également difficiles à identifier. Enfin, sur un même linéaire de digues, la multiplicité des intervenants potentiels crée une confusion rendant difficile, sinon impossible, le bon entretien des ouvrages* » (Cdc, 2012, p.126).

Les lois modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 (MAPTAM) et de la loi nouvelle organisation territoriale de la République de 2015 (NOTRe) ont transféré la compétence de gestion des ouvrages de protection aux intercommunalités (métropoles,

29 En Aquitaine, la gageure de la lutte contre l'érosion du littoral, M. Tual, Le Monde, le 28 février 2015, https://www.lemonde.fr/planete/article/2015/02/28/en-aquitaine-la-gageure-de-la-lutte-contre-l-erosion-du-littoral_4584472_3244.html [consulté le 28 avril 2019]

communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) en créant la nouvelle compétence de Gestion de Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI). À compter du 1^{er} janvier 2018, ces EPCI deviennent notamment responsables de la protection contre les inondations et contre la mer, ce qui comprend l'entretien et la réhabilitation des digues. Et le Ministère de l'écologie de certifier que : « *toutes les digues existantes [...] seront reprises en gestion, quel qu'en ait été le maître d'ouvrage à l'origine, par les autorités locales compétentes en matière de prévention des inondations, mettant ainsi fin aux nombreuses situations de déshérence d'ouvrages qui ont été rencontrées sur le territoire et ont, bien évidemment, nuit à l'efficacité des protections mises en place* »³⁰.

Les EPCI ont la possibilité de contractualiser avec l'État depuis 2003 pour réaliser des programmes d'études des risques de submersion et des travaux afférents à travers les PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations). Ces PAPI ont ensuite été complétés par les PSR (Plan Submersion Rapide) lancés en 2011, après la tempête Xynthia et les inondations dans le Var. Concrètement, il s'agit d'un dispositif d'urgence. Le PSR doit viser à l'amélioration des systèmes de surveillance et de vigilance, mais aussi aider au développement de la connaissance des aléas et enfin à l'amélioration de la fiabilité des ouvrages de protection et à l'amélioration de la résilience des populations.

2.2 Le scénario des solutions basées sur la nature

Ce scénario d'adaptation est à envisager de façon plurielle, le point commun est qu'il se base sur les fonctions naturelles, mais peut avoir des applications et des gestions assez différentes. Dans cette partie, nous allons brosser le portrait des deux modèles en vigueur. Ceux qui vont essayer de fixer le trait de côte par le rechargement des plages ou la végétalisation, le deuxième correspond au choix de renaturation et de dépoldérisation pour accepter la submersion et l'encaisser naturellement.

En juillet 2019, le Ministre de la transition écologique et solidaire lançait le premier appel à projet « des solutions fondées sur la nature pour des territoires littoraux résilients³¹ ». Cet appel s'adresse aux collectivités, organismes de recherche et acteur·trice·s privés pour recommander des solutions de préservation du littoral dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte pour imaginer des solutions fondées sur la nature. D'un point de vue de la construction des politiques publiques, cet appel à projet s'appuie sur le Plan Biodiversité du 4 juillet 2018 et sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2) du 20 décembre 2018.

30 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-gemapi> [consulté le 28 octobre 2019]

31 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/appele-projets-des-solutions-fondees-sur-nature-des-territoires-littoraux-resilients> [consulté le 15 septembre 2019]

Le concept de « *solutions basées sur la nature* » apparaît dans les années 2000 dans la lignée des travaux de l'UICN et lors de la conférence COP 15 de Copenhague de 2009. Dans un premier temps, il va donner lieu au programme onusien REDD + (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation*) qui va imaginer les massifs forestiers comme éléments naturels d'atténuation du changement climatique. Les enjeux étaient doubles, à la fois de surveiller le couvert forestier et lutter contre la déforestation pour ensuite préserver et restaurer la biodiversité. C'est ensuite à la suite de la COP21 à Paris et lors du Congrès mondial de la nature de l'UICN à Hawaï en 2016 que les solutions basées sur la nature apparaissent dans les objectifs du développement durable (ODD) et les actions sur le changement climatique portées par l'ONU et déclinées en France dans le cadre du Plan Biodiversité et PNACC 2. Dans sa thèse de sociologie sur « l'adaptation des littoraux au changement climatique », Nicolas Roche (2017) identifie plusieurs scénarios de solutions basés sur la nature en matière d'érosion.

L'évolution du trait de côte peut être accompagné par des forêts, dunes et barres sableuses. Ainsi, on parle de végétalisation des dunes par l'installation de plantes qui font contribuer par leurs racines à stabiliser ces premières. Cette végétalisation est parfois utilisée sur les falaises pour permettre un plus faible ruissellement mais également limiter le ruissellement par évapotranspiration. Ce double effet a pour but de ralentir l'érosion de ces falaises. La mise en place d'herbiers est une technique qui permet un meilleur drainage des plages (Lambert et *al.*, 2007). Cette technique naturelle a été employée en Méditerranée et sur l'Atlantique et limite l'action des vagues sur les plages. Cela permet également de fixer le carbone et de servir de niches pour tout une partie de la faune marine. Sur le plan financier, ces opérations semblent plus rentables que des enrochements. C'est du moins ce que montre l'étude sur la baie d'Agay dans le Var (Lambert, *op. cit.*).

Un autre moyen de « tenir » l'érosion du trait de côte passe par des massifs forestiers qui peuvent apporter leurs concours. En France, la gestion des massifs forestiers est confiée par l'État à l'ONF (Office national des forêts). Les forêts dites littorales représentent 130 000 hectares le long de la façade atlantique, et « *la majeure partie des dunes littorales atlantiques a étéensemencée au siècle dernier pour lutter contre l' « envahissement » des cultures et des villages par les sables de dunes « modernes », mais aussi en vue de la mise en valeur de nouveaux territoires* » (Favennec et Rey, 1999). Une forêt assez jeune et diversifiée (chêne vert, chêne liège, chêne pédonculé) va ainsi suivre le littoral atlantique.

Mais plusieurs études laissent à penser que les habitants sont inquiets de ces aménagements naturels face à l'ingénierie civile traditionnelle des ouvrages (Brunet, 2017 ; Gouguet, 2018). Il s'agit donc de démontrer la rentabilité des apports, ainsi que de leur gain financier à moyen terme tout en conciliant le besoin de sécurité (Brunet, *op.cit.*). C'est le sens de l'appel à projets du Ministère de la

transition écologique et solidaire lancé le 4 juillet 2019, doté d'un million d'euros. Il visait à promouvoir le rôle des écosystèmes naturels dans l'adaptation et l'amélioration de la résilience des territoires littoraux exposés aux évolutions du littoral et dans la lutte contre leur artificialisation. Neuf lauréats ont été sélectionnés dont deux en Nouvelle-Aquitaine : la renaturation des milieux dunaires à Soulac-sur-mer et la plage et d'Erretega à Bidart³². De son côté, le CEPRI s'emploie à montrer la rentabilité de ce type d'aménagement pour les collectivités (Cepri, op. cit., p.38). Il est à préciser que le fonds Barnier ne prend pas en charge ces mesures de lutte contre l'érosion, sauf si elles sont intégrées dans un PAPI, peuvent être prises en charge par l'État ou encore le Fonds européen de développement régional (FEDER), dans le cadre des Contrats de plan État-Région (CPER).

La dépoldérisation est l'un des scénarios dit « doux » proposé comme service rendu par la nature. *In fine*, il s'oppose à la poldérisation. Poldérisation, savoir-faire néerlandais, c'est-à-dire la conquête des terres sur la mer et du drainage pratiqué dès le XII^{ème} siècle et qui fut exporté par des ingénieurs néerlandais en multipliant les « polders de Hollande » dans la région bordelaise, le Yorkshire, Les Fens et la côte est de l'Angleterre sur appel de la Reine en 1589, mais aussi dans le Poitou et les Charentes à la demande dès Henri IV (Gueben-Venière, 2014, p.61). Concrètement, la dépoldérisation est donc une forme de laisser-faire à l'aléa climatique des zones maritimes en renaturant des polders par l'enlèvement de certains ouvrages ou par la mise en place de certaines zones de passage pour l'océan. Ce phénomène est en hausse en Europe, cela concernait 30 km² en 2000, 90 km² en 2014 et 120 km² en 2018 (Goeldner-Gianella, 2018), mais plus faiblement en France. Les coûts sont largement avantageux et les bénéfices nombreux par la promotion des services écosystémiques (protection contre les tempêtes et les submersions, création de biodiversité et de puits de carbone, nouveaux services culturels). Mais Lydie Goeldner-Gianella (op. cit.) expose que les oppositions sociales sont nombreuses.

En France, les enquêtes montrent que les deux-tiers des habitant·e·s et des usager·ère·s sont opposés à cette stratégie pour les raisons suivantes :

- La méconnaissance du procédé et de son intérêt et les incertitudes présumées qu'il peut générer,
- L'importance dans les représentations sociales des enjeux défensifs,
- L'importance dans les représentations de la volonté de contrôler la Nature,
- L'attachement à ces paysages construits par l'Homme,
- L'attachement au territoire local et le syndrome NIMBY (Not In My BackYard).

32 Adaptation au changement climatique : un nouvel aménagement pour nos littoraux, communiqué de presse du 20 février 2020, Ministère de la Transition écologique et Solidaire, 2 pages

Deux programmes ont été lancés pour mieux travailler sur la perception de la dépoldérisation : le programme Adapto - vers une adaptation souple du trait de côte, du Conservatoire du Littoral et le programme DIGUES (Interactions, gestion, usages, Environnement, Scénarios) porté par l'Agence Nationale de Recherche.

Ce programme Adapto tente d'explorer sur dix sites métropolitains des techniques douces mises en œuvre et des études sur la perception sociale avant-pendant-après qui permettront de mieux appréhender les oppositions des habitants face à ces nouvelles gestions. À chaque fois, il s'agit de tester la dépoldérisation.

Le programme DIGUES intervient sur sept sites d'expérimentation dont trois littoraux : digues de la baie d'Authie (Somme/Pas-de-calais), de la baie de Veys (Cotentin) et de la Dive (Vendée)³³. Composé d'une équipe pluridisciplinaire, un diagnostic des enjeux sera mis en place sur la défense contre les eaux, les usages, la nature et le paysage, mais également un recueil des souhaits et propositions locales sur la gestion des digues. Suite à cette première phase, des recommandations seront faites sur l'évolution des digues à la lumière du contexte mouvant du XXI^e siècle. D'après la présentation du projet, « *ces propositions pourront prendre diverses orientations, dans les domaines de la défense dure ou douce contre les eaux, de la gestion de la végétation sur la digue ou dans ses environs, de la fréquentation des digues et de leur éventuelle patrimonialisation. Enfin, à partir de ces quelques propositions, établies localement, nous tenterons, en fin de programme, de construire des scénarios plus généraux de l'évolution possible des digues en France* » (op cit.).

Pour fixer les sédiments et le sable sur les plages, les collectivités ont eu recours à des ouvrages lourds pour lutter contre l'érosion (Rey-Valette et al., 2006), soit des épis, des brise-lames vécus comme positifs et rassurants par les populations et ont le mérite d'être peu consommateurs d'espace. Mais le défaut est d'avoir des impacts sur les communes limitrophes en accentuant l'érosion. Par la suite, les collectivités ont tenté des techniques de rechargement sur les barres d'avant-côte ou sur les plages. Ce rechargement peut être saisonnier ou ponctuel, mais demeure assez coûteux s'il s'agit d'aller chercher des sédiments loin du site de rechargement. En 2010, une étude avait estimé à douze millions d'euros par km le coût de rechargement de la côte du Languedoc-Roussillon (Vanroye et Auffret, 2010) ou, d'après une étude d'impact de 2016, 1,2 millions d'euros par an pour les seules plages sud de la commune de Cap-Breton (Bogun, 2016). Cette méthode qualifiée de « douce » ne peut stopper l'érosion, mais plutôt la limiter en allant chercher à l'extérieur le stock manquant qui repose sur une disponibilité qui est de plus en plus remise en cause du fait d'un usage de plus en plus massif (Chaumillon, 2016).

33 D'après site Internet CNRS <https://www.lgp.cnrs.fr/digues/scientifiques.php> [Consulté le 18 septembre 2019]

2.3 Le retrait stratégique par la maîtrise de l'urbanisme

L'urbanisme est la clef des stratégies de repli qui sont de moins en moins taboues dans la bouche des élu·e·s locaux. Des villes sont aujourd'hui en train de travailler au recul de l'urbanisation. C'est par exemple le cas de Lacanau³⁴ et des structures telles que le Conservatoire du Littoral qui accompagne ces stratégies sur la durée et le foncier (Colcombet, 2012).

Ces questions d'urbanisme ne sont pas que de la responsabilité communale et intercommunale. L'État joue un rôle moteur dans le cadre des Plans de Protection des Risques (PPR). C'est lui qui réglemente l'utilisation des sols en fonction des risques en proposant des gradients de l'interdiction de construction, jusqu'à la mise en place de certaines contraintes et conditions, voire par l'imposition d'aménagements aux constructions existantes. Ces PPR sont fondés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de l'environnement, dite « Barnier ». Ils délimitent à l'échelon communal ou intercommunal les zones exposées aux risques naturels prévisibles : tremblements de terre, inondations, submersions, mouvements de terrain. Ils sont élaborés sous l'autorité du Préfet. En 2003, la loi du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels, dite loi « Bachelot », renforce les éléments liés à la concertation avec les acteur·trice·s locaux. C'est-à-dire que la concertation devient alors obligatoire et que l'enquête publique environnement, dite « Bouchardeau », a pour objectif d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement.

Le rapport sénatorial sur les conséquences de Xynthia (op. cit., Anzini, p.23) rappelait que s'agissant de submersion marine, seuls quarante-six PPR avaient été approuvés et soixante et onze prescrits sur les 864 communes littorales concernées. Les sénateur·trice·s précisait que les communes les plus touchées par Xynthia n'étaient pas dotées de PPR (Aiguillon-sur-Mer, La Faute-sur-Mer, CDA La Rochelle). La Cour des Comptes rappelait en 2012 que certain·e·s maires freinaient l'élaboration de ces plans tandis que le rapport sénatorial justifiait d'une faible culture du risque (op. cit., Anzini, p. 85). Une série de dispositions vont tenter d'améliorer la couverture des zones à risques. Le décret du 2 août 2011 donne trois ans aux 303 communes désignées pour approuver un plan de prévention des risques littoraux (PPRL). Une circulaire du 27 juillet 2011 précise enfin comment prendre en compte les modalités du changement climatique et de la montée des eaux dans les PPRL. La cartographie des aléas reconsidère l'aléa prenant en compte le changement climatique à échéance 100 ans, qui est l'événement de référence auquel est ajouté une augmentation de 60cm du niveau de

34 Lacanau se prépare à un repli stratégique de son front de mer
<http://www.lagazettedescommunes.com/479590/lacanauseprepreareunreplistrategiquedesonfrontdemer/> [consulté le 15 avril 2019]

la mer. Deux guides vont aider les collectivités dans ces démarches : un édité par le Ministère de l'écologie (Medde, 2014) sur les méthodes à employer et une étude du Conseil Économique Social et Environnemental sur les outils de gestion des risques (Feretti, 2015).

Les élu·e·s communaux peuvent tout de même agir pour geler l'urbanisme en s'appuyant sur le Code de l'Urbanisme si le PPR est trop ancien. C'est par exemple le cas de la ville de Lacanau dont le PPR date de 2001 et qui n'a pu être remis aux normes comme c'est le cas de nombreux plans, ce en raison de la faiblesse du nombre de fonctionnaires à la DDTM en charge de cela. À travers le PLU, les élu·e·s ont ainsi pu prendre en compte l'érosion par un gel sur 200 m en profondeur du front de mer de construction ou extension, d'une réduction globale de 60 % des surfaces constructibles et une augmentation de 8 % des surfaces boisées³⁵.

Suite à la tempête Xynthia, certaines constructions vont être détruites (Vinet et al, 2011). Un rapport d'un député de la Manche (Cousin, 2011) va recommander la stratégie de déplacement des activités et des biens. Le Ministère va adopter une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte tournée vers la relocalisation anticipée des activités et des biens les plus exposés. La définition proposée est celle-ci : « *La notion de relocalisation des activités et des biens consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme* ». Il s'agit là de supprimer les bâtiments mais aussi de les reconstruire sur le territoire. Pour pallier la faible acceptation sociale de ce type de mesure observée par les chercheurs (Mineo-Kleiner et Meur-Ferec, 2016), l'État va proposer un appel à projets « expérimentation de la relocalisation ». Cet appel à projet permettra aux collectivités de financer les études préalables et de faisabilité (techniques, économiques, foncières, sociales, environnementales, administratives, financières, juridiques...) ³⁶.

Les différents travaux de chercheur·e·s sur l'impact des relocalisations sur les populations mettent en lumière plusieurs points. D'un point de vue psychologique, la relocalisation est conflictuelle avec le sentiment procuré par les aménités procurées par une vie sur le littoral et les risques éventuels, le premier occulte le second (Michel-Guillou et al., 2015). D'autres études exposent que la perception des risques est en lien avec des facteurs sociaux tels que l'âge et le niveau de formation (primaire/secondaire) ou le résidentiel. Pour le dire autrement, les retraité·e·s et les habitant·e·s de maisons secondaires sont plus opposés aux mesures de recul, tandis que les jeunes actifs les acceptent mieux (Rey-Valette et al., 2012). Enfin, des travaux ont pu formuler des innovations

35 <https://www.lacanau.fr/wp-content/uploads/2018/11/LACANAU-PLU-RP-4-choix-retenus.pdf> [consulté le 03 septembre 2019]

36 <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/l-appel-a-projets-relocalisation-des-activites-et-a472.html> [consulté le 06 novembre 2019].

publiques pour réduire le coût de ces stratégies pour la collectivité par des modalités juridico-économiques : le démembrement de propriété, les autorisations d'occupation temporaire (André et *al.*, 2015). D'autres propositions sont évoquées telles que l'inconstructibilité sans regret, l'abandon de propriété dans le temps ou encore des approches par le marché ou à l'inverse par les communs (Lambert, 2015). Ce dernier conceptualise une méthode dite MAREL ou Méthode d'Anticipation du Recul sur le Littoral qui s'appuie sur quatre points :

- L'étalement dans le temps de la perte du droit de propriété pour les propriétés menacées par l'érosion,
- La modulation des indemnisations dans une optique d'équité, c'est-à-dire en donnant la priorité aux personnes les plus vulnérables,
- La conversion de la bande littorale menacée en domaine public littoral, sur le modèle du domaine public maritime,
- La renaturation du littoral.

Mais le recul stratégique est largement sous-employé contrairement aux ouvrages de défense. En 2016, le CEPRI énonçait les projets réalisés ces dernières années : la démolition d'habitations exposées à l'érosion de falaises en Seine-Maritime et dans le Pas-de-Calais, la suppression d'infrastructures routières dans le département de l'Hérault (lido de Sète à Marseillan et lido du petit et du grand Travers), la déconstruction organisée par l'État d'environ 1200 habitations à la suite de la tempête Xynthia.

Le comité national de suivi de la gestion intégrée du trait de côte a confié une mission à l'Inspection des Finances, l'Inspection générale de l'administration et au CGEDD sur le financement de la relocalisation en janvier 2018. Le rapport, bien que non public, a été remis en avril 2019, en même temps le terme « relocalisation » disparaît au profit de celui de la « recomposition spatiale », et certains observateur·trice·s y voient les prémices d'une loi³⁷, tandis que le Ministère de la Transition écologique et solidaire évoquait dans son communiqué de presse³⁸ plusieurs éléments :

- Améliorer la connaissance scientifique sur le recul du trait de côte,
- Développer l'information des élus et des citoyens, ce qui conforte le réseau national des observatoires du trait de côte récemment mis en place et la nécessité d'un dispositif rénové d'information des acquéreurs et des locataires,
- Mieux articuler les responsabilités des différents échelons grâce à l'élaboration de stratégies locales de gestion du trait de côte,

37 <https://www.lagazettedescommunes.com/618578/la-mission-dinspection-erosion-devoile-des-propositions-tres-attendues/> [consulté le 06 novembre 2019]

38 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/communique-presse-adaptation-des-territoires-face-aux-evolutions-du-littoral-francois-rugy-annonce> [consulté le 06 novembre 2019]

- Promouvoir la prise en compte des écosystèmes naturels dans l'adaptation des territoires littoraux,
- Ou encore accompagner les collectivités locales qui s'engagent dans des projets de recomposition spatiale via une démarche de contractualisation avec l'État, et des financements faisant appel à la solidarité littorale.

On peut également noter qu'en région Nouvelle-Aquitaine, le GIP Atlantique a lui aussi formulé depuis 2015 ses recommandations sur la relocalisation .

- Créer un droit de délaissement avec une décote annuelle pour les secteurs sans protection et où l'anticipation est possible,
- Financer les mesures de gestion du risque de recul du trait de côte : trouver un équilibre entre national, local et participation des propriétaires,
- Introduire la notion de transfert d'urbanisation à capacité d'accueil constante pour permettre la réimplantation.

La ville de Saint-Jean-de-Luz a engagé cette réflexion en 2021/2022 en engageant des travaux de renaturation des parkings de la plage d'Erromardie mais également pour essayer de déplacer d'un camping et d'une station d'épuration³⁹.

Les enjeux adaptation et les scénarios adaptatifs en France empruntent les trajectoires d'autres pays. La faible exposition de la fin XX^{ème} siècle de la côte métropolitaine à des fortes tempêtes et submersions explique la faible mobilisation par rapport à d'autres pays tels que les Pays-Bas (Gueben-Venière, 2015). Mais avec un peu de recul et d'analyse, les étapes semblent similaires ; d'abord, la conquête de surface de la mer : endiguement, assèchement des marais, drainage pour pouvoir établir de la vie et des activités ; ensuite, une tentative de maîtriser ou de surplomber les aléas climatiques par l'ingénierie hydraulique ; enfin, la fin des années 2000, avec le tournant écologique et des tempêtes meurtrières qui vont renvoyer à une approche plus complexe et plus dynamique du littoral et des activités humaines.

3. Attractivité et économie du littoral

Les communes littorales hébergent plus de huit millions d'habitants en 2016, avec des densités qui sont supérieures à la densité de population nationale. Ces communes ont presque une possibilité d'accueil touristique d'autant ; avec plus de sept millions de lits. L'économie dite résidentielle, c'est-à-dire due à la présence de personnes, tient une place très importante, tandis que les secteurs traditionnels de l'économie maritime peinent à se maintenir.

³⁹ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/pyrenees-atlantiques/erosion-du-littoral-les-premieres-mesures-de-relocalisation-a-st-jean-de-luz-2538936.html> [consulté le 14/07/2022]

D'après les données les plus actuelles de l'Ifremer, l'économie maritime représente en 2013 une plus-value de trente-cinq milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB français.

3.1 Développement démographique et foncier du littoral

Les caractéristiques principales des zones littorales métropolitaines résident dans la forte concentration de l'artificialisation des sols et la densité de population bien au-delà de la moyenne nationale. Ces caractéristiques ne sont pas le fait de la présence de métropoles, car ces faits s'observent dans les zones littorales plus rurales (Moreau, 2017). La zone la plus concernée est sur la façade atlantique, entre le Morbihan et la Charente-Maritime. En 2012, les chiffres montraient que ces zones littorales étaient 2,4 fois plus densifiées en termes de population par rapport à la moyenne nationale. Cet élément est le même pour les taux d'artificialisation des terres ou de la perte de surface agricole. Selon l'Insee, les zones urbaines littorales sont trois fois plus nombreuses que sur le territoire⁴⁰, avec par contre une moindre couronne péri-urbaine⁴¹.

Même si la population sur le littoral rural est en moyenne 2,5 fois plus importante qu'en métropole, la construction de logements l'est également. On retrouve ces fortes concentrations dans les zones péri-urbaines littorales qui sont accentuées par le tourisme et deviennent vingt fois plus élevées que dans la moyenne nationale. Contrairement aux idées reçues, ce sont les pôles urbains qui se distinguent moins au niveau national. À l'exception du tourisme, les pôles urbains littoraux⁴² semblent épouser une trajectoire urbaine classique qui prime sur la proximité avec la mer. L'étude de Sylvain Moreau (2017, op. cit.) généralise ces faits sur les différentes façades littorales. Les pôles urbains littoraux sont dans la moyenne nationale métropolitaine sur l'ensemble des indicateurs : densité de population, nombre de lits touristiques, taux d'artificialisation et régression des surfaces agricoles.

Ainsi, l'attrait du littoral se matérialise sur les zones littorales rurales⁴³ en termes de pression. L'Insee a proposé une typologie de ces ensembles ruraux autour de neuf variables sur 288 communes rurales. Les variables sont la densité de population et son évolution sur 50 ans, ainsi que l'évolution de la surface agricole, de la densité de construction des habitations, de la part d'occupation des sols dans les surfaces artificialisées, des terres agricoles et des espaces naturels et de la densité touristique. Une fois ces données exploitées, cela a donné lieu à une classification en trois groupes (Figure 5) :

40 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281191> [consulte le 10 novembre 2019]

41 Couronne périurbaine : communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain (Insee).

42 Pôle urbain : unité urbaine offrant au moins 1 500 emplois et non située dans la couronne d'un autre pôle urbain (Insee).

43 Espace rural : ensemble des petites unités urbaines et des communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (Insee).

La classe 1, c'est la densité la plus faible des communes observées. La population a faiblement progressé depuis 1962. Le nombre de lits touristiques par commune est 11 fois plus élevé que la moyenne et l'artificialisation du territoire de 20 % supérieure. Ces communes sont situées dans le sud de la France, en Gironde, dans les Landes, en Camargue et surtout en Corse, et en concentrent les trois-quarts.

La classe 2 possède des indicateurs touristiques faibles, mais avec une densité de population supérieure à la classe 1. On peut citer les communes de la baie de Somme à la Vendée et dans la plaine orientale de Corse. Elles sont nombreuses dans le Cotentin et en Bretagne, principalement sur les rivages de la mer d'Iroise.

La classe 3 est le groupe de communes soumises aux plus fortes pressions. Les surfaces agricoles ont, par ailleurs, régressé de près de 30% de 1988 à 2010. Ces communes sont situées en Atlantique, du Morbihan à la Charente-Maritime et dans les Pyrénées-Atlantiques. Cette portion du littoral concentre la moitié des communes concernées.

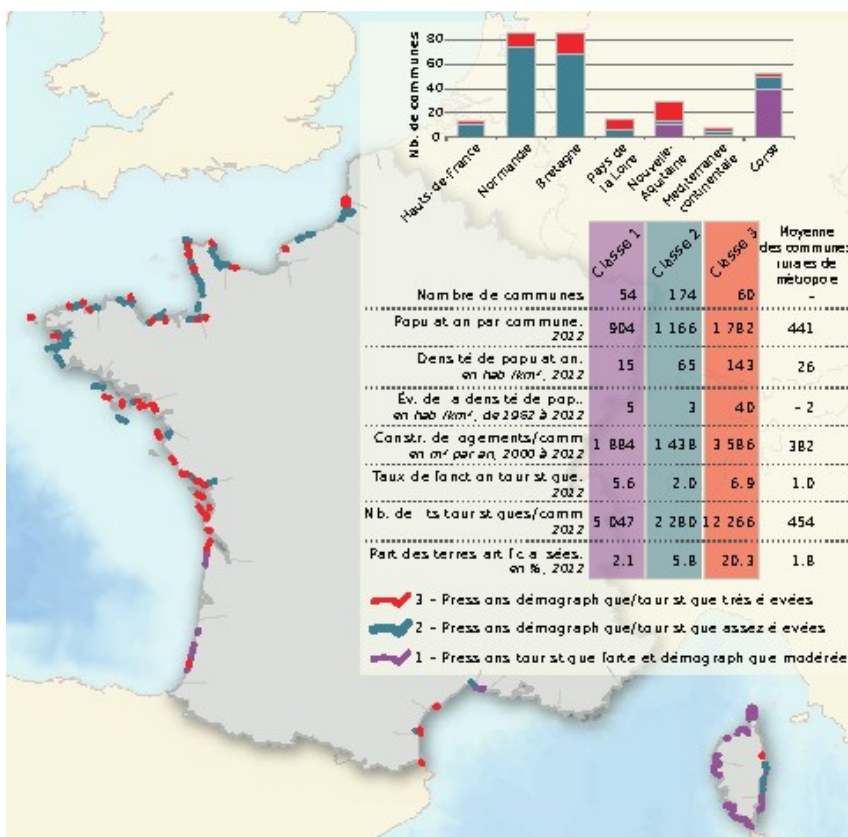


Figure 5: Typologie des communes littorales (Insee).

En Nouvelle-Aquitaine, on note une densité de population assez faible dans les communes littorales des Landes et de Gironde, mais élevée en Charente-Maritime et très élevée dans les Pyrénées-Atlantiques. Selon l'Insee, la population sur cette partie de façade Atlantique a évolué de 64 % par

rapport à 1962. Les modèles de l'Insee montrent que la population des départements littoraux du Sud Atlantique devrait progresser de 25 % d'ici 2040, soit plus de 10 points de plus que la moyenne. L'étude de la population littorale de la région montre une part relativement âgée de plus de 65 ans, soit plus d'un quart de la population. La croissance de ces dernières années ne s'explique que par des soldes migratoires excédentaires. L'artificialisation du territoire est forte sur la façade littorale des Pyrénées-Atlantiques. Elle est assez forte en Charente-Maritime, où l'occupation du sol est plus équilibrée entre urbanisation, terres agricoles, zones humides et surfaces en eau. Les littoraux de Gironde et des Landes sont marqués par les milieux forestiers, le niveau de l'artificialisation étant assez modéré. Environ 1 300 hectares ont été artificialisés sur cette façade entre 2000 à 2006, surtout au détriment de terres agricoles en Charente-Maritime et de milieux naturels/forêts en ex-Aquitaine. La pression de la construction de logements est surtout forte dans les Pyrénées-Atlantiques et en Charente-Maritime. C'est par ailleurs sur ces deux façades départementales que le prix au m² des terrains à bâtir est le plus élevé. A cela se rajoute, l'augmentation des maisons secondaires qui tendent le marché immobilier. Une enquête de l'INSEE (2022) révèlent que la moitié des résidences secondaires de Nouvelle-Aquitaine se concentrent sur la façade littorale pouvant représenter une moyenne dans les agglomérations de Bayonne et La Rochelle de 17 % et 8 % du parc immobilier.

Les communes littorales de Nouvelle-Aquitaine regroupent un peu plus de 550 000 habitant·e·s. Cela représente 8,9 % de la population des communes littorales métropolitaines. C'est nettement moins que pour les trois autres façades maritimes. Parmi les 19 communes littorales métropolitaines ayant plus de 50 000 habitant·e·s en 2009, seule la commune de La Rochelle, 8^{ème} commune littorale avec 74 700 habitant·e·s, est située sur la façade Sud Atlantique. Les autres communes importantes sont les communes voisines d'Anglet (29^{ème} commune littorale, 37 700 habitant·e·s) et de Biarritz (41^{ème} commune, 25 400 habitant·e·s), en continuité de Bayonne, en rétro-littoral. Un peu plus de 40% de la population de la façade Sud Atlantique vit sur le littoral de Charente-Maritime, à peine un quart en Gironde, 14 % dans les Landes et 21 % dans les Pyrénées-Atlantiques.

D'après les études et les projections de l'Insee, les départements littoraux devraient connaître une croissance de 25 % d'ici à 2040 et ceux de Nouvelle-Aquitaine de 25,4 %, soit l'accueil de plus de 770 000 personnes. La gestion de cette croissance est un enjeu important dans le futur aménagement littoral, permettant à la fois de composer avec les pressions environnementales et anthropique, mais aussi avec l'articulation entre espace et économie.

3.2 Les caractéristiques socio-professionnelles

Selon l'Insee, les activités liées au littoral génèrent 450 000 emplois en 2012⁴⁴. L'Ifremer l'estime à entre 460 000 et 500 000 emplois en 2016 (Kalaydjian et Girard, 2017). L'observatoire de la mer et du littoral pointe qu'il y a plus de chômage dans les zones littorales que la moyenne nationale métropolitaine. Notons que la façade atlantique est moins touchée que la Mer du Nord et la Méditerranée du fait d'une économie plus diversifiée (agroalimentaire, construction navale, services touristiques et du bâtiment). Les arrières-pays littoraux ont eux moins de chômage que les zones littorales. En Nouvelle-Aquitaine, seules les communes littorales des départements des Landes et de la Gironde ont un taux de chômage plus faible que la moyenne nationale.

Traditionnellement, on explique de plusieurs façons cette différence. Il existe un manque de formation des demandeur·se·s d'emplois ou une inéquation des formations proposées liée à la saisonnalité touristique. D'autre part, la relativité du littoral attire en continu de nouveaux salarié·e·s, qui, au gré d'une mutation ou d'une embauche, génère aussi le chômage du conjoint·e qui a suivi. Enfin, la forte dominance du tourisme induit également une forte saisonnalité de l'emploi. Par exemple, en Nouvelle-Aquitaine, les activités touristiques littorales concernent 36 % des emplois de ce secteur, soit près de 40 000 emplois. Cette saisonnalité régionale est la plus forte observée au niveau national d'après les éléments de l'Insee et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

De façon générale, cet emploi touristique, littoral ou non, induit un type d'emploi à temps partiel, jeune et peu rémunéré. Le focus de l'Insee⁴⁵ sur la Nouvelle-Aquitaine estime à 28 % de l'emploi à temps partiel dans ce secteur. Un emploi touristique sur cinq est occupé par les moins de 25 ans, contre moins d'un sur dix, toutes activités confondues. Enfin, cadres et professions intermédiaires sont sous-représentés, avec seulement 17 % des emplois touristiques. Le salaire horaire net moyen s'établit à 10,60 euros pour les activités liées au tourisme quand il atteint près de 13 euros en moyenne dans les autres activités.

3.3 Les caractéristiques économiques du littoral

L'économie maritime rassemble les secteurs d'activités liés à la mer, c'est-à-dire :

- L'extraction des ressources marines que constituent les matières premières (ressources vivantes, minérales et énergétiques),

44 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1560263#consulter> [consulté le 3 septembre 2019]

45 https://www.insee.fr/fr/statistiques/2884787#graphique-Figure_2 [consulté le 06 novembre 2019]

- L'exploitation des espaces et des propriétés physiques des eaux et des fonds marins qui sont aussi des ressources (énergies renouvelables et électronucléaire, pose de câbles sous-marins, construction d'infrastructures maritimes et côtières, transport maritime, Marine Nationale),
- L'exploitation des sites maritimes et côtiers remarquables (tourisme, loisirs, plaisance),
- Les industries utilisatrices et transformatrices des ressources biologiques (produits de la mer, algues),
- Les secteurs manufacturiers et les services qui interviennent en amont de l'exploitation de la mer : construction et réparation navale, construction nautique, services à l'énergie offshore, services financiers au transport et à la plaisance,
- L'intervention de l'État en mer : défense, sûreté, sécurité, soutien aux activités maritimes et aux gens de mer, protection de l'environnement marin et côtier, recherche marine et océanographie opérationnelle.

Les « Données économiques maritimes françaises », publiées périodiquement par l'Ifremer depuis 1997, rassemblent un jeu d'indicateurs sectoriels visant à évaluer le poids économique des activités maritimes françaises, leurs rôles dans l'économie nationale, leurs places dans la concurrence internationale, ainsi que l'importance des services publics non marchands. La description des secteurs maritimes est effectuée à l'échelle nationale. Des indicateurs régionaux sont donnés sur les secteurs pour lesquels ils sont pertinents et disponibles.

Le périmètre de l'économie maritime, tel qu'il est défini dans les DEMF, a évolué marginalement depuis les premières publications, mais la structure initiale est restée permanente, comprenant un secteur primaire (extraction de ressources), des activités manufacturières, des activités de construction et de travaux publics, de nombreux services. Ce périmètre comprend plus précisément les activités suivantes : Filières des produits de la mer (qui recourent le secteur primaire, le manufacturier et les services) : pêche maritime, aquaculture, commerce de gros et de détail, exploitation et transformation des algues, transformation des produits de la mer ; Extraction de sel marin ; Extraction de matériaux marins ; Production d'énergie : centrales électriques installées sur le littoral, énergies renouvelables marines ; Construction et réparation de navires : construction de navires civils et militaires, équipement naval, réparation navale, construction nautique ; Travaux publics maritimes et fluviaux ; Fabrication, pose et maintenance de câbles sous-marins ; Services parapétroliers et paragaziers offshore ; Tourisme littoral ; Transport maritime et fluvial : services portuaires maritimes et fluviaux, transport maritime, transport fluvial ; Assurances maritimes.

Secteur public non marchand : Marine Nationale ; Intervention publique dans le domaine maritime : signalisation, sécurité et sûreté, formation des gens de mer, protection sociale ; Protection de l'environnement littoral et marin ; Recherche marine.

Les activités maritimes du secteur industriel sont évaluées à l'aide d'indicateurs standards pour faciliter la mise à jour périodique des DEMF : chiffre d'affaires, valeur ajoutée, emploi, nombre d'entreprises, exportations. Le secteur public est décrit par les budgets, les effectifs et les coûts de personnels dévolus aux différentes missions.

L'économie maritime représente en 2019 (dernier jeu de données disponible) une plus-value de 43,3 milliards d'euros soit 1,5 % du PIB français. Ses emplois concernent 525 000 salarié·e·s, qui pour 90 % concernent le secteur industriel (tourisme, produit de la mer, construction navale, transport maritime, sel, extraction de granulats, production électrique, travaux maritimes, câble sous-marin, parapétrolier offshore). 10 % concerne le secteur non marchand (Marine Nationale, intervention publique, protection de l'environnement, recherche marine civile).

Le tourisme littoral constitue la plus importante part de l'économie de mer avec la moitié des emplois et de la plus-value économique.

Les autres groupes importants d'activités sont :

- La construction navale, le transport maritime et fluvial, les produits de la mer : ces trois secteurs sont de tailles à peu près comparables par la valeur ajoutée brute (de 7 à 8% de l'économie maritime) et par l'emploi (de 7 %),
- Le parapétrolier offshore, aux effectifs relativement modestes par comparaison avec sa forte valeur ajoutée,
- Le secteur public qui, lui aussi, représente 8 % de l'économie maritime par la valeur ajoutée et l'emploi,
- D'autres secteurs, de taille plus modeste, ont une contribution conjointe non négligeable à l'économie maritime : câbles sous-marins, travaux publics maritimes et fluviaux, extraction de granulats,
- À ce stade du développement des filières d'énergies marines, il est prématuré d'identifier un effet d'emploi permanent. Les centrales électriques installées sur le littoral, au contraire, ont un effet d'emploi permanent mesurable.

De 2011 à 2019, le secteur industriel a enregistré une hausse de la valeur ajoutée, principalement due au transport maritime et aux activités parapétrolières (avant la chute des cours du brut), le premier étant perçu à travers les enquêtes annuelles d'entreprises, les secondes à travers les résultats de l'enquête annuelle réalisée par la profession ; il faut donc interpréter avec prudence ces résultats, sensibles aux conditions de collecte des données. On note par ailleurs la hausse modeste de l'emploi industriel. Au moins peut-on conclure à une évolution globale positive du secteur industriel maritime de 2011 à 2019, l'emploi total restant à peu près stable et le tourisme littoral enregistrant une quasi-stagnation.

Le secteur public, pour sa part, dont le contributeur principal est la Marine Nationale, a perdu environ 8% de ses emplois sur cette courte période au grès des restructurations.

Le tourisme représente la première activité économique littorale, 56 % de l'économie maritime et près de 24 milliards en 2019, et 64 % des emplois. Cette économie est resserrée sur une bande de 15 à 25 km le long du trait de côte. Il est aujourd'hui 8 fois plus important que le secteur de la pêche ou que le transport maritime. Il y a plusieurs phénomènes liés à cette activité :

- La concentration spatiale avec des situations de saturation qui sont de plus en plus visibles,
- La polarisation des stations : haut de gamme, hébergement populaire et résidentiel secondaire,
- Une tendance à l'augmentation du résidentiel secondaire (40 jours par an),
- Une augmentation des infrastructures liées : parcs, musées, palais des congrès, centres de thalasso thérapie, qui augmentent l'artificialisation des sols,
- Une difficulté à articuler l'extension du tourisme et la préservation de l'environnement, des stratégies touristiques souvent communales et rarement intercommunales, ce qui rend une lecture et une cohérence assez difficiles.

Les activités maritimes et les produits de la mer

La pêche est une petite activité économique, soit 0,04% du PIB en 2019 et pour plus de 7 500 emplois, mais demeure emblématique d'un point de vue social et territorial, ce qui explique l'importance accordée à ce secteur. La France est le 3^{ème} producteur européen et très diversifié, avec 150 espèces pêchées et une offre éclatée sur 1500 points de débarquements et 43 criées qui assurent la mise en marché du poisson, les principales étant Boulogne, Le Guilvinec et Lorient. Les politiques européennes depuis les années 1980 réduisent les quantités de pêche. Ainsi, la petite pêche progresse par rapport à la pêche hauturière, mais le secteur peine à recruter : difficulté du métier, salaire variable et les départs sont nombreux du fait des retraites et des cessations d'activités. Les données les plus actualisées issues du « Système d'Informations Halieutiques » (SIH) de l'Ifremer datent de 2019 (Ifremer, 2020). En Nouvelle-Aquitaine, ces données font état de 527 navires actifs et de 2036 marin·e·s. Les ports de pêche en Nouvelle-Aquitaine les plus fréquentés derrière La Cotinière à Saint-Pierre-d'Oléron sont Saint-Jean-de-Luz, Cibourne et La Rochelle qui sont tous dédiés quasi-exclusivement à la pêche côtière. D'après l'Ifremer dans son rapport de 2018 sur l'état des ressources halieutiques : « *Pour le golfe de Gascogne, plus d'un tiers des débarquements sont constitués d'individus provenant de stocks surpêchés (36%), et près de la moitié des débarquements proviennent de stocks bien exploités (47%)* »⁴⁶. Il y a un peu plus de

46 Les ressources halieutiques françaises : bilan 2018, Ifremer 1^{er} février 2019, Dossier de Presse

surpêche sur cette façade maritime par rapport à la moyenne nationale. Nous n'avons pas trouvé trace d'analyses spécifiques sur les ressources halieutiques de Nouvelle-Aquitaine dans le cadre du rapport Ecobiose.

Transport maritime

À l'exception des grands ports maritimes, ce n'est pas une activité structurante. Ce secteur regroupe un vaste ensemble de métiers et d'activités : flotte de commerce, armateurs, transporteurs, infrastructures portuaires. Les produits transportés sont divers : vrac solide et liquide, conteneurs... Il peut jouer un rôle de substitution intéressant au transport routier d'un point de vue écologique : 2 % des émissions de GES, contre 17 % par la route. Il assure plus de 40 % de marchandise en Europe intracommunautaire. C'est aussi le seul qui ravit le transport routier au niveau international. Dans l'ensemble, le nombre de navires sous pavillon français est en baisse à cause du coût et aussi par l'apparition de logiques financières court-termistes.

Le transport maritime est organisé autour de ports qui est un système hiérarchisé de la façon suivante depuis la loi de 1965 :

- Les 7 ports autonomes (La Rochelle), établissement public d'État qui assurent 78 % du transport de marchandise,
- Les 23 ports d'intérêt national de commerce, de pêche souvent concédés aux CCI assurent 20 % du trafic,
- Les 532 ports décentralisés se répartissent le reste du trafic (2%), souvent gérés par les communes, inter-communes, départements ou CCI.

Le trafic de Rotterdam (Pays-Bas) représente l'ensemble de celui des ports français. Néanmoins, Marseille est le 3^{ème} port européen, le Havre est à la 5^{ème} place et La Rochelle est 6^{ème}.

En Nouvelle-Aquitaine, le Grand Port Maritime de La Rochelle avec plus de 9,6 millions de tonnes en 2018, dont 41% de céréales et de graines oléagineuses et 30% d'hydrocarbure, occupe la 6^{ème} place des Grands Ports Maritimes français. Le Grand Port Maritime de Bordeaux, avec près de 7,1 millions de tonnes en 2018, dont 53% d'hydrocarbures et 14% de céréales et de graines oléagineuses, occupe la 7^{ème} place des Grands Ports Maritimes français⁴⁷. Le port de Bayonne est le 3^{ème} port de Nouvelle-Aquitaine mais avec le statut d'intérêt national de commerce, de pêche.

47 D'après DREAL Nouvelle Aquitaine <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/transport-maritime-portuaire-et-fluvial-r4173.html> [consulté le 18 novembre 2019]

3.4 Les potentialités : Carbone bleu, biomimétisme...

Les zones littorales et les zones humides rétro-littorales sont reconnues pour leur production de matières organiques parmi les plus élevées du monde. Ces écosystèmes remplissent ainsi de nombreux services écosystémiques. À l'échelle de la planète, ils sont ceux qui ont la plus grande valeur économique par rapport à leur surface (Costanza et *al.*, 1997 ; Barbier et *al.*, 2011). Ces zones offrent une forte capacité à piéger le carbone atmosphérique qui participe au réchauffement climatique.

De façon générale, les écosystèmes naturels contribuent à l'atténuation du changement climatique de plusieurs façons. En premier lieu, par la séquestration du carbone atmosphérique dans leur biomasse vivante (arbres...), les sols (prairies, zones humides, sols forestiers, etc.) et par les sédiments (fonds marins). Ainsi, lorsque qu'un écosystème capte plus de carbone qu'il n'en émet, il est considéré comme un puits de carbone. Les écosystèmes marins français constituent un puits net de carbone appelé « carbone bleu ». Les écosystèmes côtiers (herbiers, prés salés) peuvent atteindre 7 tonnes de CO₂ par hectare et par an, mais du fait de leurs faibles surfaces, ils séquestrent moins de 1 % des émissions actuelles de CO₂ (Demeulenaere, 2019). Les écosystèmes marins français au large contribuent aussi à la séquestration de carbone à travers l'action combinée d'un phénomène physique, mais aussi, d'une séquestration de carbone par le phytoplancton et son maintien sous des formes amenées à sédimenter en profondeur. Ces services naturels sont altérés d'un côté par l'artificialisation des sols, et de l'autre, par le réchauffement des masses océaniques.

À ces effets, les liens entre préservation des écosystèmes et atténuation du changement climatique sont mis en perspective de plusieurs manières. L'IPBES (plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) précise que la lutte contre la dégradation des terres pourrait significativement contribuer à l'atténuation du changement climatique. L'Organisation des Nations Unies milite pour une meilleure préservation des écosystèmes côtiers au nom de leur rôle dans l'atténuation du changement climatique. La Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité (2011) demande à ce que « *d'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services [soient] préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés* »⁴⁸. Son Plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie en 2017 de la Commission européenne vise à « *accélérer la progression vers l'objectif européen consistant à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques d'ici à 2020, y compris en ce qui concerne la résilience face au changement climatique et l'atténuation de ses effets* »⁴⁹. En France, la Stratégie nationale pour la biodiversité

48 <https://www.eea.europa.eu/fr/articles/infrastructure-verte-mieux-vivre-grace> [consulté le 20 novembre 2019]

49 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-11-28_FR.html [consulté le 15 décembre 2019]

(SNB) 2011-2020 a été établie en cohérence avec les objectifs d'Aichi⁵⁰ qui visent dans l'article 6 à restaurer et préserver les écosystèmes. Les questions liées aux changements climatiques sont par ailleurs mises en lien par les services rendus par les écosystèmes. Le plan Biodiversité présenté le 4 juillet 2018⁵¹ insiste sur le rôle des services écosystémiques qui concourent à l'adaptation au changement climatique et sur le besoin de faire le lien entre les politiques de préservation de la biodiversité dans le sillage des politiques climatiques.

Néanmoins, le Commissariat général du développement durable, dans son dossier de 2019 (Demeulenaere, op. cit., p.16), met en garde sur les questions que pose le rôle des écosystèmes dans l'atténuation aux changements climatiques. Il envisage deux points de vigilances : le premier concerne le risque d'une gestion mono-centrée sur la séquestration carbone au détriment des autres services écosystémiques et l'autre celui d'un renouvellement pro-actif de massifs forestiers pour éviter le dépérissement qui provoquerait de plus fortes émissions de CO₂. Enfin malgré l'intérêt que suscite ces solutions sur certains territoires⁵², des travaux de recherche académiques mettent en garde la surévaluation de ces solutions de géo-ingénierie (Williamson et Gattuso, 2022).

50 Il s'agit d'un plan stratégique adopté par la Convention sur la diversité biologique en octobre 2010. Ce plan prévoit à l'horizon 2050 de réduire de moitié ou à zéro quand cela est possible la perte d'habitats naturels et fixe un taux de 17 % pour la biodiversité des zones terrestres et océanique et 10 % des espaces côtiers.

51 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-biodiversite> [consulté le 15 décembre 2019]

52 Nous faisons référence à l'un des terrains d'étude sur le projet La Rochelle Zéro Carbone : <https://ocean-climate.org/la-rochelle-territoire-zero-carbone-axe-carbone-bleu-lrtzc/>

Synthèse Section 1

Dans cette section, nous avons dévoilé les spécificités anthropiques, socio-économiques des territoires littoraux. En effet, l'action publique littorale ne peut faire l'économie des enjeux écologiques de ces territoires soumis à de nombreuses pressions : climatiques, perte de biodiversité, d'érosion naturelle et foncières. Ces phénomènes rendent plus vulnérables des territoires qui concentrent de plus en plus de population depuis la Seconde Guerre Mondiale.

Devant ces pressions, des scénarios d'adaptation sont en cours de mise en œuvre localement et dénotent de stratégies dynamiques et complexes pour les acteur·trice·s publics. D'une période d'ingénierie civile et hydraulique qui a tenté de conquérir des surfaces maritimes puis de les protéger, nous sommes aujourd'hui aux prémices dans une phase d'ingénierie écologique plus complexe pour l'action publique littorale et qui se heurte encore à des héritages passés et des résistances face à une urgence écologique qui s'accélère.

Nous l'avons vu, l'attractivité de ces territoires est liée et dépendante à leur bon état écologique. Nous allons voir dans la section suivante comment l'action publique se saisit de ces questions.

Section 2 : Le cadre de gestion de l'action publique littorale

Les juristes s'accordent à dire que le premier décret sur l'aménagement relatif à la protection et à l'aménagement du littoral⁵³ et la loi Littoral de 1986 sont le début du corpus de règles et de réglementations qui vont charpenter une réflexion cohérente sur cet espace (Boillet, 2012). Jusqu'à ces périodes, les politiques de gestion du littoral ne se retrouvaient pas dans un tout homogène et cohérent, la gestion intégrée des zones côtières puis la politique marine intégrée agissant dans cette continuité.

Dans cette partie, nous proposerons une analyse de ces différents programmes à partir de la Loi Littoral, et des déclinaisons locales, nationales et européenne qui dessinent selon certains, un « *cadre novateur de la gouvernance de la mer et du littoral* » (Boillet, op. cit.)

1. L'imbrication des différents niveaux de programmation

1.1 La loi Littoral

En matière de littoral, s'il existe bien une loi qui a fait couler beaucoup d'encre depuis plus de 35 ans, c'est la loi Littoral. Tantôt raillée, décriée, tantôt mise en exergue par son usage médiatique et politique, elle n'a jamais cessé de défrayer la chronique dans la presse locale des zones littorales. Voici quelques manchettes de cette presse quotidienne régionale sur les différentes façades littorales de la métropole. Cela a été par exemple le cas dans le cadre de la préparation de la loi dite Elan (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) en 2018 : « *Loi Littoral : davantage de béton sur les côtes bretonnes ?* »⁵⁴, « *Loi Littoral : Nous restons très inquiets* »⁵⁵, « *Loi Littoral, ce ne sont pas les maires qui décident* »⁵⁶, « *La Loi Littoral est-elle menacée ?* »⁵⁷, « *Du détricotage de la loi Littoral et de ses remèdes* »⁵⁸, « *Côte d'Opale Pourquoi « si on touche à la loi Littoral, on va la détricoter* »⁵⁹, « *Si on les laisse faire, tout sera bétonné à Marseille, les défenseurs de l'environnement inquiets de la réforme de la loi Littoral* »⁶⁰. À chaque nouvelle loi sur le logement

53 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986

54 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/loi-littoral-davantage-beton-cotes-bretonnes-1484879.html> [consulté le 14 décembre 2019]

55 <https://www.ouest-france.fr/bretagne/loi-littoral-nous-restons-tres-inquiets-5803504> [consulté le 14 décembre 2019]

56 <https://www.ouest-france.fr/bretagne/la-foret-fouesnant-29940/loi-littoral-ce-ne-sont-pas-les-maires-qui-decident-5792765> [consulté le 14 décembre 2019]

57 <https://www.sudouest.fr/2018/05/29/la-loi-littoral-est-elle-menace-5096967-710.php> [consulté le 14 décembre 2019]

58 <https://www.sudouest.fr/2019/07/22/du-detricotage-de-la-loi-littoral-et-de-ses-remedes-6365504-10275.php> [consulté le 14 décembre 2019]

59 <https://www.lavoixdunord.fr/399761/article/2018-06-19/pourquoi-si-touche-la-loi-littoral-va-la-detricoter-d-apres-guy-lengagne> [consulté le 14 décembre 2019]

60 https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/si-on-les-laisse-faire-tout-sera-betonne-a-marseille-les-defenseurs-de-lenvironnement-inquiets-de-la-reforme-de-la-loi-littoral_2777383.html [consulté le 14 décembre 2019]

et la construction, c'est l'objet de nouvelles manchettes de ceux·elles qui estiment la loi Littoral trop restrictive ou ceux qui pensent l'inverse, c'est le cas avec l'avant-dernière loi ALUR (accès au logement et un urbanisme rénové) en 2013 : « *Il veut modifier les lois Alur et Littoral* »⁶¹, etc. Jugée tantôt protectrice du littoral, tantôt trop contraignante au développement à tel point qu'une commune du Finistère a finalement cédé une partie de ses terres à une commune limitrophe pour s'exonérer de la loi littoral⁶². Il faut revenir à l'origine de cette loi pour comprendre la passion qu'elle déclenche depuis ces 35 dernières années.

La ruée vers le littoral des années 1970 et 1980 sur la côte métropolitaine, et notamment méditerranéenne et atlantique a rapidement posé questions.

Une étude sur l'urbanisation de la côte méditerranéenne dans ces années-là analyse plusieurs constats et va anticiper une bonne partie de la future loi Littoral (Daligaud et Minvielle, 2010) :

- Les processus d'urbanisation spectaculaires, création en moins de 30 ans de plus de 900 ouvrages de plus de 100 m², dont plus de 140 ports. Ces derniers ont pris la place de 5 000 hectares d'eau sur plus de 200 km de rivage (plus que toutes les autres façades maritimes françaises),
- Les enjeux environnementaux et paysagers sont pris en compte de façon exceptionnelle. Il y a quelques zones qui sont protégées avec l'arrivée du Conservatoire du Littoral au milieu des années 70 mais cela demeure à la marge,
- Les communes sont dirigées vers des enjeux fonciers où chaque territoire littoral en fonction des documents d'urbanisme peut transformer la terre en « or »,
- Les enjeux intercommunaux sont pas ou peu existant, notamment sur les questions d'urbanisme où chaque commune œuvre selon son bon vouloir.

Devant cette bétonisation, les premières actions internationales avec le *Costal Zone Management Act* aux États-Unis de 1972, en France des premières mesures fondatrices sont prises : la loi de 1975 créant le Conservatoire du Littoral, la loi du 31 décembre 1976 qui, pour ouvrir au public le sentier des douaniers, autorise l'expropriation de propriétés privées en bordure de mer sur une largeur de 3 mètres ; la Directive ministérielle dite d'Ornano sur l'aménagement du littoral du 25 août 1979 qui prévoyait la préservation d'une bande littorale de 100 m continuité à l'intérieur littoral ainsi qu'une généralisation des équipements assainissement des eaux domestiques. Cette dernière a eu

2019]

61 <https://www.ouest-france.fr/bretagne/carnac-56340/il-veut-modifier-les-lois-alur-et-littoral-4578601> [consulté le 14 décembre 2019]

62 <https://www.letelegramme.fr/finistere/chateaulin/loi-littoral-pour-500-metres-de-trop-31-03-2019-12246679.php> [consulté le 14 décembre 2019]

une portée limitée du fait qu'elle n'était pas opposable dans les documents d'urbanisme⁶³. Une loi en 1983 (n°83-8 du 7 janvier) permettra de les rendre obligatoires dans le Code de l'Urbanisme.

Dans les années 1970 et 1980, en réaction à l'aménagement et l'urbanisation, des résistances vont s'organiser (Merckelbaght, 2009).

Les oppositions ont lieu par la création de commissions locales de défense issues des riverains propriétaires, mais également par des secteurs socio-professionnels spécifiques avec des alliances associatives.

Encadré 1 : Guérande, une gestion intégrée houleuse

Dans les marais de Guérande, les projets ne manquent pas au niveau immobilier au début des années 1970. Un premier est stoppé par les paludiers contre le Maire de l'époque et alors Ministre de l'Éducation Nationale, Olivier Guichard. En 1973, un projet de contournement La Baule-Pornichet par une rocade est prévu pour traverser le marais sur plus de 3 kilomètres. Les paludiers aidés d'associations telles que la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne aussi appelé Bretagne Vivante vont médiatiser l'opposition en créant des pièces de théâtres, des caricatures sur « la vente » de la Presqu'île, ou encore des heurts contre les CRS (Compagnies Républicaines de Sécurité) alors qu'ils s'opposaient à un débarquement de sel venu de Sicile aux Sables-d'Olonnes (Gicquel, 2000). Le Préfet déclara cette rocade d'utilité publique en 1974 mais Bretagne Vivante et 16 autres associations saisirent le Tribunal administratif qui leur donna raison en 1977 avec la confirmation à suivre du Conseil d'État. On peut considérer qu'à Guérande s'est joué un jeu d'acteur·trice·s sur la gestion intégrée de zones naturelles, pourvoyeuses d'activités économiques et d'aménagement équilibré du territoire⁶⁴. Aujourd'hui, ces marais sont classés par la convention RAMSAR (Traité international concernant les zones humides) depuis 1995 et sont inscrits sur la « liste indicative » soumise par la France au comité de sélection du Patrimoine mondial de l'humanité depuis 2002 pour son importance faunistique et floristique et comme témoin de l'activité humaine.

Cette prise en compte progressive par les acteur·trice·s locaux et la création du Conservatoire du littoral en 1975 vont déboucher sur la création d'un Ministère de la Mer en 1981. Ce ministère va élaborer des schémas de mise en valeur de la mer (SNVM) en 1983. Élaboré par les collectivités territoriales en lien avec les Préfectures, ce document a pour objectif l'aménagement des zones côtières, qui précise la vocation de cet espace et assure la cohérence entre ses différents usages, et notamment le développement économique et la préservation de l'environnement. Guy Lengagne le premier Ministre de la Mer soumettra la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite Littorale qui sera votée à l'unanimité le 3 janvier 1986. Cette loi va porter un triple enjeu : l'économie maritime, la préservation de l'environnement et du patrimoine, d'accueil des publics modestes ou vulnérables. Elle s'applique aux communes littorales et riveraines des plans d'eau de plus de 1000 hectares. Cette loi va instaurer deux grands principes.

63 <https://www.senat.fr/rap/r03-421/r03-4213.html> [consulté le 14 décembre 2019]

64 Archives de Bretagne Vivante, Jean-Claude Demaure , membre actif : https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjv46hk4PnAhVQOBOKHbHmDcoQFjAAegQIAxA&url=http%3A%2F%2Fpmb.bretagne-vivante.org%3A8090%2Fpmb%2Fuploads%2FPAB_demaure_1983_112.pdf&usg=AOvVaw0SILlptwjNn8ClpVRJlBc [consulté le 20 décembre 2019]

Un premier principe est celui de maintenir la diversité économique et agricole dans les zones littorales et de développer les activités propres à la mer. Le second principe est d'afficher un développement urbain compatible avec la protection de l'environnement. Le développement urbain n'est pas remis en cause mais doit être repensé en profondeur. Une bande de 100 m à compter du rivage est déclarée inconstructible. La loi Littoral n'empêche donc pas du tout de construire, mais empêche, si elle est respectée, de le faire pas n'importe comment en influençant toutes les orientations d'aménagement local : schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales...

Pour aider, des guides méthodologiques ont accompagné les élus·e·s, comme par exemple en Charente-Maritime en 2016 avec la création d'un guide pratique pour réussir la mise en œuvre de la loi Littoral issue d'un travail collaboratif entre la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), la DDTM (Direction Départementale des Territoires et de la Mer), un juriste et des agent·e·s de collectivités concernées⁶⁵. Ce travail était là une façon de résoudre le problème de l'ambiguïté de certaines notions dans la loi en s'appuyant sur les services de l'État et un retour d'expériences des communes. Il s'agissait ainsi de renouveler l'approche et l'appui des services de l'État vers ces collectivités plutôt que de tenter d'interpréter de la même façon cette loi ce qui est impossible (Merckelbagh, 2009, p.261), car l'esprit de « loi Littoral » est finalement d'encourager à tenir compte des spécificités des territoires pour interpréter les notions de cette loi et les traduire dans les documents d'urbanisme.

Le bilan de la loi Littoral prévu annuellement dans la loi n'a été effectué ce jour que à deux reprises en 1999 et 2007 (Merckelbagh, op. cit.). Nous nous appuyerons ici sur la dernière évaluation (Me, 2007). Ce bilan insiste sur un des angles morts de la loi Littoral et de sa mise en place, la dimension maritime. La dimension « mer » a été longtemps oubliée dans la gestion du littoral sur des sujets comme le transport maritime, la pêche, la qualité des eaux, les énergies et autres questions liées à la plaisance, les dragages, les rejets en mer... Ce bilan recommande d'intégrer ces éléments dans des stratégies de gestion de façade maritime sans en préciser les modalités. Enfin, ce document formule une hypothèse de rupture devant les risques littoraux, celle du renversement de son attractivité. En effet, le document évoque le recul des terres agricoles et des milieux naturels sous la pression foncière, l'augmentation des conflits d'usages, la montée en vulnérabilité de ces territoires du fait du réchauffement climatique (p.124). Pour pallier à ce risque, le bilan recommande des scénarios alternatifs souhaitables. Un premier basé sur l'innovation et le développement du tourisme « durable » et des priorités données aux activités directement liées à la mer. Un second basé sur

65 <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/une-demarche-pilote-et-un-guide-pratique-pour-a690.html> [consulté le 20 décembre 2019]

l'adaptation au changement climatique. Pour certain·e·s juristes (Bordereau, 2019)⁶⁶, il s'agit aujourd'hui de pouvoir articuler ces questions sur un document d'urbanisme structurant et éviter les allers-retours sur de multiples documents par exemple sur les SCOT (Schéma de cohérence territoriale), mais aussi de penser les futurs aménagements sur une politique maritime intégrée.

1.2 De la gestion intégrée du littoral à la politique maritime intégrée du littoral

C'est en 1972 aux États-Unis que l'administration Nixon va faire voter au Congrès le *Coastal Zone Management Act* qui est la première loi fédérale régissant la gestion des zones côtières et la mise en place de plan locaux. Le but en était la reconquête de la qualité de l'eau, mais aussi la protection de ces zones côtières.

En France dans les années 1970, le droit de l'urbanisme et la constitution de structures telles que le Conservatoire du Littoral, l'émergence des Espaces Naturels Sensibles va mettre en lumière l'aspect des zones littorales dans leur complexité et de recherche d'équilibre entre aménagement et protection de la nature, mais aussi dans les interactions entre terre et mer. Les activités maritimes ne pouvant se passer des zones terrestres et les activités terrestres finissant inmanquablement dans le littoral, la conférence internationale du sommet de la Terre en 1992 à Rio va tenter d'effacer cet antagonisme. L'Agenda 21 adopté lors de cette conférence internationale, qui consiste à délivrer un plan d'actions pour le XXI^{ème} siècle, donne place à un chapitre complet sur la question des océans et des zones côtières (chapitre 17)⁶⁷. Ce chapitre fait explicitement référence « à l'attachement d'une gestion intégrée et à la mise en valeur durable des zones côtières et de l'environnement marin relevant de leur juridiction nationale [États côtiers] ». Cette gestion intégrée doit répondre à l'intérêt du Développement Durable grâce à une approche intersectorielle des problèmes et une approche de gouvernance renouvelée par la participation et la considération de l'ensemble des demandes sociales (Michelot, 2011).

Le 30 mai 2002, l'Union Européenne éditte une recommandation pour ces États membres. Cette recommandation suggère pour chacun des États côtiers d'identifier les acteur·trice·s, les législations et les institutions qui œuvrent sur la gestion du littoral. À partir de cet état des lieux, l'UE recommande de mettre en œuvre des stratégies nationales de GIZC d'après huit principes stratégiques (Lozachmeur, 2009) : perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières : principe de précaution, gestion adaptée, respect des écosystèmes, intégration des parties prenantes, cohérence politique et opérationnelle.

⁶⁶ Interview Sud Ouest du 22 juillet 2019, Du détricotage de la loi Littoral et de ses remèdes.

⁶⁷ <https://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action17.htm><https://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action17.htm> [consulté le 10 septembre 2019]

Au niveau local, la France sous l'impulsion de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et à l'initiative du conseil interministériel d'aménagement et de développement durable des territoires (CIADDT) en septembre 2004, va lancer la stratégie GIZC sur tous les littoraux français. Pour ce faire, un appel à projet est lancé pour expérimenter sur les territoires. 25 territoires sur 49 dossiers déposés sont ainsi retenus en juillet 2005 (Gourlay, 2010). Il s'agit de vouloir faire émerger avec ces sites pilotes des méthodes et des démarches transposables ensuite sur les autres territoires littoraux.

Une étude d'une géographe a permis d'étudier les 49 dossiers déposés et ressortir quelques grands enseignements sur la base des dossiers initiaux instruits (Meur-Ferec, 2009). Selon l'auteurice de cette étude, ces 49 réponses illustrent les difficultés de la mise en œuvre de la GIZC sur la conjugaison entre les enjeux locaux et globaux, ainsi que des trois piliers du développement durable. Enfin, le pilotage et la capacité d'associer aux décisions la population semblent être aussi une difficulté importante, surtout quand il s'agit de co-construire des outils de gestion efficaces et adaptés aux problématiques locales identifiées.

Depuis une quarantaine d'année, les formes de l'action publique tentent de faire évoluer la place de l'État central puissant vers des équilibres territoriaux qui peuvent laisser place à des initiatives locales et de gouvernance locales. Selon Meur-Ferec, la démarche GIZC pourrait apporter de l'eau à ces dynamiques, c'est à dire de « *faire émerger une nouvelle régulation, qui s'écarte du schéma classique « top-down » fondé sur une conception descendante et centralisée où les règles sont décrétées et viennent "d'en haut", et qui participe au contraire à développer une approche davantage « bottom-up »* (Meur-Ferec, op. cit.).

La GIZC apparue presque 50 ans après la *Coastal Zone Management Act aux États Unis*, et sous la pression de l'Union Européenne a pu permettre de modifier l'approche de l'État sur cette question de la gestion du littoral. En 1995, le rapport de Yvon Bonnot, député du Morbihan, qui affiche la nécessité d'une approche « globale » et « cohérente » du littoral français (Mesnard, 1997). Ensuite en 2005, la mise en place d'expérimentation sous forme d'appel à projet des territoires (Meur-Ferec, op.cit.). À partir de 2009-2010, la notion de GIZC devient quasi absente des sites Internet où seule figure une présentation des actions menées, les travaux scientifiques et d'analyses se tarissent. Une recherche sur « *Google Trends* » fait apparaître que le terme est de moins en moins consulté à partir 2008.

Des questions de fond émergent sur la GIZC, démarche trop marquée naturaliste au détriment du développement durable, problème dans la définition de l'objet à évaluer, la définition du territoire qui est plus souvent hérité et où l'appréciation des problématiques littorales peine à s'extraire. Cet ensemble de questions non traitées « [...] *risquerait à terme de dénaturer la GIZC et de démobiliser*

durablement les acteurs impliqués, alors même que cette démarche représente une opportunité de faire évoluer les conceptions et modes de gestion des littoraux français » (Guineberteau et al., 2006). Enfin, on retrouve deux critiques énoncées par Raphäel Billié (2006). La première est celle de la croyance qu'un tour de table des acteur·trice·s va permettre de trouver les solutions. Celui-ci propose plutôt de reprendre les conflits, de donner à avoir les rapports de forces et de pouvoirs pour permettre de les intégrer dans les stratégies des acteurs et permettre des solutions. La seconde est celle d'une gestion unique du *Costal manager* où doit être contesté sa formation et sa posture, notamment dans les approches positivistes des formations des *costal managers*, c'est dire que la connaissance scientifique est la condition nécessaire de la bonne gestion des zones côtières.

Le Grenelle de l'Environnement, annoncé en mai 2007 par Alain Juppé alors Ministre de l'Environnement, s'est tenu de septembre à décembre 2007. Dans ses travaux, le comité opérationnel consacré à la Gestion « intégrée de la mer et du littoral » (COMOP n°12) tirait les constats suivants : « *une approche trop peu stratégique des activités* », « *une gouvernance inadaptée aux questions maritimes* », « *une prise en compte insuffisante du milieu marin par les activités maritimes, mais aussi par les activités terrestres* », ou encore une absence de « *cadre national pour mettre en œuvre une véritable approche intégrée* » (Bignon, 2018). Dans l'année qui suit, le 17 juin 2008, la France ratifie la directive cadre stratégique pour le milieu marin qui fait suite à la remise fin 2007 du Livre bleu portant la politique maritime de l'Union Européenne. La protection de l'environnement dans la gestion du littoral va ainsi faire les frais au profit des enjeux de la compétitivité économique qui « *laissent augurer des évolutions peu compatibles avec les exigences de durabilité* » (Drobenko, 2012).

La politique maritime intégrée arrive progressivement après l'effacement de la Gestion intégrée des zones littorales ([Chapitre I, section 2-2-3](#)) et sous l'impulsion de l'Union Européenne d'après les bases du Livre bleu portant sur la politique maritime de l'Union européenne (adopté le 14 décembre 2007) et la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008). Au préalable, les pouvoirs publics avaient affirmé la priorité de la dimension maritime pour la France dans trois rapports stratégiques : le rapport Poséidon en 2006, les engagements du Grenelle de la mer et le livret bleu de la « stratégie nationale de la mer et des océans » en 2009. Ces documents réaffirmaient à chaque fois le besoin de gérer et de protéger la mer et les océans grâce à une croissance bleue garante des piliers du développement durable. La Politique maritime intégrée dépasse les zones côtières pour englober la mer en général. Elle devient plus intégratrice que l'approche de la Gestion intégrée des zones côtières (Boilet, 2012). Le concept de « haute-mer » est intégrée ainsi qu'une acceptation plus large de la notion de « gouvernance ». Au-delà des champs de la participation, il faut y rajouter la

planification de l'espace maritime. En effet, selon la Commission Européenne : « *La planification maritime intégrée constitue un outil de gouvernance efficace pour mettre en œuvre une gestion fondée sur les écosystèmes traitant les incidences interdépendantes des activités maritimes, les conflits liés aux différentes utilisations de l'espace et la préservation des habitats marins* »⁶⁸. Autrement dit, l'espace littoral devient planifié sous deux angles qui doivent converger : la mer et le littoral.

Le Comité interministériel de la Mer du 8 décembre 2009⁶⁹ va définir la politique maritime intégrée ainsi :

- Une approche globale qui dépasse les secteurs : pêche, transport maritime, plaisance, exploitation des fonds, préservation du milieu marin...
- Cohérence des politiques publiques terrestres menées sur le littoral et la mer,
- Élaboration de cette politique sur une concertation des acteurs au sens large.

Cette nouvelle politique maritime intégrée est adossée à la stratégie nationale pour la mer et le littoral prévue dans le Code de l'environnement⁷⁰. Cette stratégie est réalisée par le Ministère en charge de la Mer pour une durée de six ans. Ce document intègre un état des activités et des milieux maritimes et littoraux ainsi qu'une dimension prospective sur les activités à venir et leurs impacts. Sur cette base stratégique nationale, il est ensuite souhaité que la politique maritime intégrée se décline de façon hétérogène sur les différentes façades maritimes en fonction des spécificités et des problématiques locales. Pour ce faire, une nouvelle gouvernance va être mise en place sous la responsabilité des Préfets par façade maritime et au sein d'un conseil en charge d'élaborer des plans d'actions pour le milieu marin.

C'est donc à l'échelle des façades maritime que la politique maritime intégrée va s'organiser. Ces façades sont fixées de la façon suivante : « Manche Est-Mer du Nord », « Nord-Atlantique-Manche Ouest », « Sud-Atlantique » et « Méditerranée ». On note que la façade « Sud-Atlantique », intègre les deux façades littorales d'ex-Aquitaine et ex-Poitou-Charentes regroupées aujourd'hui en Nouvelle-Aquitaine⁷¹. L'arrêté du 27 septembre 2011 paru au Journal Officiel le 7 octobre 2011 définit la composition des conseils de façade à maximum 80 membres nommés et présidés par les

68 Communication de la commission au conseil et au parlement européen, le 11.09.2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0466&from=EL> [consulté le 15 novembre 2019]

69 Communiqué de presse : <https://anel.asso.fr/2009/12/09/communiqu%C3%A9-de-presse-relatif-au-cimer-du-8-d%C3%A9cembre-2009/> [consulté le 20 septembre 2019]

70 Code de l'environnement - Article L219-1 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT00006074220&dateTexte=20160810> [consulté le 20 septembre 2019]

71 <http://www.dirm.sud-atlantique.developpement-durable.gouv.fr/role-constitution-et-fonctionnement-du-conseil-r356.html> [consulté le 20 septembre 2019]

Préfets des départements littoraux et Préfet de régions selon les principes de la gouvernance à cinq du Grenelle de l'environnement (Cf. [Section 3-2](#)):

- Représentant·e·s de l'État et des établissements publics,
- Collectivités territoriales et leurs groupements,
- Représentant·e·s des activités professionnelles et des entreprises dont l'activité se rapporte directement à l'exploitation ou à l'usage de la mer et du littoral,
- Représentant·e·s des salarié·e·s d'entreprises ayant un lien direct avec l'exploitation ou l'usage direct de la mer ou du littoral,
- Représentant·e·s des associations de protection de l'environnement littoral ou marin ou d'usagers de la mer et du littoral.

Certains travaux (Drobenko, 2013 ; Billet, 2009) estiment que les aspects économiques de la politique maritime intégrée dominant au détriment des questions environnementales. Ils s'appuient notamment sur les termes employés dans les documents européens dans la compétition mondiale avec les défis économiques et financiers que traduit la stratégie de Lisbonne qui se matérialise selon eux par le concept de « croissance bleue ». Les arguments d'un bon « environnement » se font comme une condition indispensable à une bonne exploitation des océans. Ainsi, les textes européens insistent sur le fait que l'économie bleue va se développer en termes d'activités maritimes.

1.3 La gestion des risques littoraux

La première référence d'action publique en matière de risques littoraux remonte au XIX^{ème} siècle, à travers la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais (Drobenko, 2015). Cette loi stipulait dans son article 22 : « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* ». C'est-à-dire que l'État n'avait pas obligation à financer des opérations de protection, mais il pouvait y apporter son concours selon les occasions. Il faudra attendre le milieu des années 1990 pour que se concrétisent les premières articulations d'actions publiques en matière de prévention des risques avec des documents réglementaires, par la loi dite « Barnier » puis les Plans de Prévention des Risques et les Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations. Nous allons en exposer là les grands principes et imbrications. Les plans de préventions des risques littoraux sont des plans spécifiques aux questions d'érosions marines et de submersion. Ils sont issus plus généralement des Plans de Préventions des Risques.

Si les premières références juridiques datent du début du XIX^{ème} siècle, l'action publique qui va être menée va être empruntée à des grands corps d'État : les ingénieurs·e·s ponts et chaussées et travaux publics (Miossec, 1995). Cette science de l'ingénierie va influencer la construction d'ouvrages défensifs contre les risques naturels. La loi de 1807 permet parfois une intervention publique en matière de financement, mais en conservant une doctrine inamovible de non responsabilité de l'État et de non obligation à participer aux financements. Les premiers ouvrages de défense contre l'érosion s'érigent au Moyen-Âge. La multiplication des stations balnéaires au XIX^{ème} siècle favorise l'augmentation de construction d'ouvrages (Debdout, 2002). Pendant cette période, ces constructions succèdent bien souvent à des tempêtes et sont imaginés pour « réparer » le trait de côte. Ces digues, enrochements, brise-lames sortent d'une vision « militaire » de la défense du trait de côte, héritière de la culture professionnelle de l'ingénierie civile (Miossec, *op.cit.* ; Debdout, 1999). À partir des années 1980, une loi permet de fixer l'indemnisation des victimes des risques naturels par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Cette loi fait suite aux inondations de 1981 dans les vallées de la Saône et du Rhône. Il s'agira dorénavant pour les assureurs de prendre en charge les indemnisations des biens et des personnes en cas de catastrophes naturelles pour les personnes qui ont souscrit une assurance dommage ou perte d'exploitation. Lorsque que les autorités publiques compétentes déclareront les événements en catastrophes naturelles au Journal Officiel, la prise en charge assurantielle dite « Cat-Nat » du régime pourra s'opérer. La loi prévoit la possibilité de déclarer un sinistre « Cat-Nat » pour les raisons suivantes : tempête, cyclone et ouragan, chute de neige et de grêle, sécheresse, coulée de boue, avalanche, inondation, glissement de terrain, action mécanique des vagues. Il est à noter que tous les assuré·e·s pourront bénéficier du même taux d'assurance que les personnes qui habitent au bord du littoral ou à son opposé. Il s'agit d'un mécanisme de solidarité générale qui a été intégré et non en raison d'une exposition particulière à un risque. Entre 1982 et 2017, 1 250 arrêtés de catastrophe naturelle relatifs aux aléas côtiers (submersions marines) ont été pris dans les communes littorales de métropole. Cela représente 1% de l'ensemble des arrêtés « CatNat » publiés qui sont au nombre de 160 169 (Cazaux et *al.*, 2019). La quasi totalité des territoires littoraux ont été concernés par ces arrêtés.

Suite aux inondations de Vaison-la-Romaine en 1992 qui ont été d'une telle ampleur, une nouvelle législation a été mise en place en 1995. La loi dite « Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement va rendre obligatoire la mise en place de Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN). Si le PPRN a pour objectif de délimiter les zones exposées aux risques, il permet également de réglementer les futurs projets d'installation, il définit les mesures de prévention et de protection, et enfin, il peut revenir sur des installations existantes

(Garry et *al.*, 1997). Pour accélérer la mise en place des PPR, une circulaire du 24 novembre 2000 va lier beaucoup plus les PPR avec les franchises assurantielles en cas de catastrophe naturelle. Cette circulaire va imposer une modulation de franchise en cas de catastrophe naturelle si le risque n'a pas été anticipé dans un PPR. Ces dispositions semblent avoir obligé de nombreuses communes à mettre en place des PPR (Deboudt, 2010). La loi dite « Bachelot » du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages va renforcer la participation du public et la concertation institutionnelle dans ce domaine. Une circulaire du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteur·trice·s, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévoit l'élaboration d'un bilan de la concertation qui sera joint au PPR.

Les crues entre 1999 et 2002 dans l'Aube, en Bretagne, dans la Somme et dans le sud ouest ont incité le Ministère de l'écologie et du développement durable en 2003 à mettre en œuvre des Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). Ces PAPI sont portés par les collectivités locales et mettent autour de la table les acteur·trice·s liés à la prévention des inondations pour tenter de mettre en œuvre des actions pour réduire les conséquences négatives de ces événements. Cette dynamique territoriale repose sur une collectivité locale qui peut être : un Conseil Départemental, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un syndicat mixte. Entre 2003 et 2009, 50 PAPI ont été mis en place selon le Ministère de la Transition écologique et solidaire (Garry et *al.*, *op cit.*, p.39). Cette phase a été qualifiée de première génération puisque celle-ci a fait l'objet d'une évaluation et nécessitait de se mettre en conformité avec une directive européenne, la directive inondation (2007/60/CE) relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. C'est ce qui a motivé la création de PAPI de deuxième génération. Il a été présenté le 17 février 2011 avec le Plan Submersion Rapide qui faisait suite aux conséquences de la tempête Xynthia et des dommages dans le Var en 2010.

1.4 La compétence GEMAPI

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 février 2014 avait attribué aux intercommunalités la compétence de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations et des submersions marines (GEMAPI) initialement au 1^{er} janvier 2016 puis retardé au 1^{er} janvier 2018. Considérée comme un cadeau empoisonné par les élu·e·s locaux, cette nouvelle compétence vise à transférer à la brique locale les responsabilités des milieux aquatiques et de protection des inondations à la place de l'État. Rappelons qu'à la même époque, en 2016, le Maire de la Faute-sur-Mer avait été condamné à la cour d'appel de Poitiers à deux ans de

prison avec sursis pour « homicides involontaires » et « mise en danger de la vie d'autrui » (contre quatre ans ferme en première instance)⁷². Cet élu était le Maire de la commune où dans la nuit de la tempête Xynthia du 27 au 28 février 2010, 29 personnes ont péri noyées, après la submersion de la digue censée protéger leurs habitations. Ces éléments d'inquiétude des élu·e·s locaux, incitèrent le·la législateur·trice à faire appliquer ce transfert de compétence deux ans plus tard au 1^{er} janvier 2018.

En 2007, la Directive européenne dite inondation imposait aux États d'organiser une politique de gestion du risque inondation afin de réduire les conséquences négatives sur la santé humaine, l'activité économique, l'environnement et le patrimoine culturel. Pour cela, elle demandait aux États de se munir pour 2015 de plans de gestion des risques d'inondations à l'échelle de chacun des grands bassins hydrauliques. Cette directive inondation était fondée par l'Union Européenne par un double objectif de réduire les montants des Fonds de solidarité dans le cas de catastrophes naturelles « inondations », mais également de remettre en cause le bien fondé du « tout » endiguement (Heitz et al., 2018). Un travail de recensement de l'état des digues et endiguements fut effectué à la fin des années 2000. Le rapport en 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) recommandait deux scénarios, soit l'État était saisi de la compétence et de la gestion des risques inondation, ou c'était à la charge des collectivités territoriales (Parisé, 2013, p.39-40). Dans le projet de loi Maptam, le second scénario est retenu. Le travail du Sénat intégra le lien entre inondation et gestion des écosystèmes : « *Ce cadrage est fondé sur l'idée d'une synergie entre une gestion plus efficace du risque inondation d'un côté et la restauration écologique des milieux aquatiques de l'autre, articulé autour du maintien de plaines inondables* » (Heiz, op. cit.).

Ce transfert de compétence nécessite pour les collectivités des préparatifs en amont pour définir une autorité publique unique qui en sera responsable, ce transfert peut être attribué éventuellement à un syndicat. Il faut définir un périmètre de protection, prendre en charge les protections (digues...) et promouvoir une nouvelle taxe. En effet, le·la nouveau·elle gestionnaire va reposer suite à ce transfert de compétence sur l'EPCI ou les syndicats de bassin déjà existant. Ce fut par exemple le cas pour les communautés d'agglomération de La Rochelle et du Pays Basque. Il faut également définir un système d'endiguement qui cartographie le contour hydrographique cohérent au territoire en fonction de l'amont et de l'aval, et des espaces urbains et ruraux ; et y ajouter l'instauration d'une taxe plafonnée de 40 euros par an et par habitant. Le·la législateur·trice avait prévu qu'elle soit facultative mais répartie entre les assujettis à la taxe sur le foncier bâti, à la taxe sur le foncier non bâti, à la taxe d'habitation, à la contribution foncière des entreprises au prorata du produit de

72 https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/04/04/xynthia-le-maire-de-la-faute-sur-mer-fixe-sur-son-sort_4894989_1653578.html [consulté le 15 novembre 2019]

chacune des taxes. Des financements complémentaires ne pourront plus s'y adjoindre, notamment à compter du 1^{er} janvier 2020, où départements et régions intervenant en matière de GEMAPI ne pourront plus intervenir juridiquement et financièrement du fait de l'application de révision de la clause de compétence générale, tandis que l'État continuera à mettre en œuvre les cartes de zones inondables ainsi que la prévision des crues et submersions, mais aussi d'élaborer les plans de préventions des risques, ainsi que du contrôle réglementaire et la police de l'eau (Menem, 2018). L'État qui était propriétaire des ouvrages de défense avant la réforme continuera à en assurer la gestion et l'entretien durant 10 ans à compter de la date du 1^{er} janvier 2018.

La presse locale regorge de témoignages sur les crispations des acteur·trice·s locaux engendrés par la mise en place de la GEMAPI. Les critiques courantes portent sur le financement et la maîtrise d'ouvrage, mais également sur la responsabilité des élu·e·s. Le financement est le point d'achoppement principal devant le désengagement des co-financeur·e·s potentiels (régions et départements), mais aussi l'installation d'une nouvelle taxe locale guère populaire pour les administré·e·s. Ce financement pose également la question des territoires à faible densité de population qui ne pourront pas lever suffisamment de moyens (Nedey, 2017).

La GEMAPI est un nouvel outil qui s'ajoute aux autres dispositifs déjà en place PPR, PAPI. Cela a pour effet de multiplier les échelles de gestion administrative (communes, inter-communalité, État), mais aussi géographique (bassin versant, sous bassin). La souplesse laissée des échelles et des acteurs·trices ainsi que des responsabilités renvoie par cette nouvelle compétence à des collectivités qui bien souvent n'avaient pas cette habitude de gestion. Ainsi, la mise en œuvre de la GEMAPI semble poser des problèmes à certaines de ces collectivités.

2. Financements, gestion et évaluation des programmes littoraux

2.1 Les cadres de financement

L'analyse budgétaire sur les 5 dernières années de la politique maritime de l'État est possible par l'étude des projets de Lois de finance accessible sur le site du Ministère des comptes publiques⁷³. Cette politique se matérialise par l'édition d'un Document de Politique Transversale (DPT) « Politique maritime » qui reprend les orientations de la Stratégie Nationale Maritime et Littoral organisées en 5 axes :

- Axe 1 : S'appuyer sur la connaissance et l'innovation,
- Axe 2 : Développer des territoires maritimes et littoraux durables et résilients,
- Axe 3 : Soutenir et valoriser les initiatives et lever les freins,

⁷³ <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/> [consulté le 05 janvier 2020]

- Axe 4 : Promouvoir une vision française au sein de l'Union européenne et dans les négociations internationales et porter les enjeux nationaux,
- Axe 5 : Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins.

Les différents Ministères contributeurs sont de façons décroissantes les suivants : Transition écologie et sociale solidaire, Recherche et Enseignement Supérieur Innovation, Actions et comptes publics, Intérieur, Armées, Services du Premier Ministre, Agriculture et alimentation. Le total des engagements de l'État dans le projet de loi de finance 2020 représente 2,18 milliards (MTES, 2020). L'étude de ces cinq années budgétaires ébauche une trajectoire de financement de 0,5 % du budget de la France en direction de sa politique maritime métropolitaine et d'outre-mer. De 2020 à 2018 son intervention était de 0,5 %, en 2017 et 2016 de 0,51 % et 2015 de 0,52 %. Il faut préciser que ces budgets intègrent toutes les dépenses dont celles de sécurité civile et militaire, de police mais également des infrastructures littorales de types ports et Grand Port Maritime. Le détail du Tableau 1 présente les 27 lignes de programmation budgétaire qui rentrent en compte dans le budget du document de Document de Politique Transversale Politique Maritime.

Détail du DPT Politique Maritime	2020 En euros	2019 En euros	2018 En euros	2017 En euros	2016 En euros	2015 En euros
P105-Action de la France en Europe et dans le Monde	2618964	2618964	2638379	2746598	2769603	2641404
P110-Aide économique et financière	25278425	25000000	18490461	23000000	21878969	22052391
P112-Impulsion et coordination politique d'aménagement	3755161	3843032	3503817	4098180	7812412	11767985
P113-Paysage, eau et biodiversité	20071238	20049911	14091928	23630000	36776779	30882038
P119-Concours financiers aux collectivités territoriales	53135070	53135070	52772342	53212537	52200000	52200000
P 123-Conditions de vie outre-mer	17007624	11667822	12050247	6623901	7610412	7362077
P 129-Coordination du travail gouvernemental	233000	233000	231615	108820	120000	95678
P 146-Équipement des forces	10969744	20227522	35150950	78946874	55062373	29201949
P 149-Compétitivité et durabilité de l'agriculture, pêche...	50894889	49708889	24399196	NC	NC	NC
P 152-Gendarmerie Nationale	29507509	28422898	28324344	29918359	27757520	27638819
P 159-Expertise, ESS, information et météorologie	6520000	6580000	6760000	7690000	7750000	7950000
P 161-Sécurité civile	2500000	2500000	2000000	2000000	2000000	1990000
P 162-Interventions territoriales de l'État	9680000	7830000	10140000	10540000	7036781	4270713
P 172-Recherche scientifiques et technologiques	305064000	305064000	299915000	304298000	177334000	173820000
P 176-Police Nationale	45723405	45819510	47267752	47591660	49940360	NC
P 178-Préparation et emploi des forces	46910000	41240070	33437880	42785260	39626429	NC
P 181-Prévention des risques	1600000	1600000	8000000	4700000	4700000	2906932
P 186-Recherche culturelle et culture scientifique	1024297	1024297	1955388	1024297	519854	2320844
P 190-Recherche dans les domaines de l'énergie,	1000000	1000000	1000000	1000000	1000000	NC
P 197-Régime de retraite et de sécurité sociale des marins	823409938	815697600	824315764	828068119	824838307	852952581
P 203-Infrastructures et services de transports	109961836	108880000	74600000	58600000	51611685	112195995
P 205-Affaires maritimes	157300046	157335254	162709147	186494566	183462737	174616534
P 206-Sécurité et qualité sanitaires	7718773	7669717	7772156	5984000	3762824	4474015
P212-Soutien de la politique de défense	70211345	68792985	62817626	47626749	49653093	47686685
P215-Conduite et pilotage des politiques agricoles	238005	7067188	7067188	NC	NC	NC
P217-Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	185903507	179637558	179666204	187465597	181720076	198372730
P302-Facilitation et sécurisation des échanges	151000000	163150000	165500000	165500000	169800000	176200000
P354-Administration territoriale de l'État	42474138	40804850	50176839	NC	NC	NC
TOTAL DPT Politique Maritime	2181710914	2176600137	2136754223	2123653517	1966744214	1943599370
TOTAL PLF	4,3740E+011	4,3410E+011	4,2460E+011	4,1620E+011	3,8300E+011	3,7260E+011
Part DPT/PLF (%)	0,50%	0,50%	0,50%	0,51%	0,51%	0,52%

Tableau 1: Récapitulatif des Plans de Loi de Financement de l'État Français de 2015 à 2020 d'après le Ministère des comptes publics (Auteur, 2019).

Tableau 2: Récapitulatif des CPER 2015-2020, Auteur, 2019.

	CPER 2015-2020 En Euros	Moyenne Annuelle En Euros
Aquitaine	20400000	3400000
-PPR, PAPI,	5000000	833333
-Gestion intégrée	6400000	1066667
-Infrastructures	9000000	1500000
-Autres	-	-
Basse-Normandie	800000	133333
-PPR, PAPI,	800000	133333
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	-	-
-Autres	-	-
Bretagne	141000000	23500000
-PPR, PAPI,	-	-
-Gestion intégrée	6000000	1000000
-Infrastructures	135000000	22500000
-Autres	-	-
Corse	9400000	1566667
-PPR, PAPI,	-	-
-Gestion intégrée	7600000	1266667
-Infrastructures	1800000	300000
-Autres	-	-
Guadeloupe	117340000	19556667
-PPR, PAPI,	110840000	18473333
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	6500000	1083333
-Autres	-	-
Guyane	1200000	200000
-PPR, PAPI,	1200000	200000
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	-	-
-Autres	-	-
Haute-Normandie	14500000	2416667
-PPR, PAPI,	-	-
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	14500000	2416667
-Autres	-	-
Languedoc-Roussillon	82000000	13666667
-PPR, PAPI,	70000000	11666667
-Gestion intégrée	12000000	2000000
-Infrastructures	-	-
-Autres	-	-
Martinique	32370000	5395000
-PPR, PAPI,	27640000	4606667
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	4730000	788333
-Autres	-	-
Nord Pas-de-Calais	21530000	3588333
-PPR, PAPI,	7000000	1166667
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	14530000	2421667
-Autres	-	-
Provence-Alpes-Côte d'Azur	59350000	9891667
-PPR, PAPI,	23000000	3833333
-Gestion intégrée	2450000	408333
-Infrastructures	33900000	5650000
-Autres	-	-
Pays de la Loire	29600000	4933333
-PPR, PAPI,	6000000	1000000
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	16300000	2716667
-Autres	7300000	1216667
Picardie	7000000	1166667
-PPR, PAPI,	7000000	1166667
-Gestion intégrée	-	-
-Infrastructures	-	-
-Autres	-	-
Poitou-Charentes	3600000	600000
-PPR, PAPI,	-	-
-Gestion intégrée	1800000	300000
-Infrastructures	1800000	300000
-Autres	-	-
Somme totale	540090000	90015000
Somme infrastructure	223560000	
%	41,39%	

À propos des Régions, nous avons étudié de la même façon les budgets liés à la Politique Maritime en intégrant les notions de gestion et d'aménagement intégré, des plans de risques littoraux et un programme d'actions et de prévention inondation, et enfin les infrastructures portuaires (Tableau 2). Il s'agit là d'être le plus exhaustif possible. Nous avons également intégré les données des territoires d'outre-mer pour avoir une vue complète. Les données présentées sont les financements des seuls Conseils Régionaux et non de leurs partenaires contractants qui sont les services de l'État ou Agences dont les montants sont inscrits aux PLF ci-haut. Nous avons étudié les Contrats de Projets États Région 2015-2020 qui nous permettront d'avoir une vision moyenne annuelle et non analytique mais réelle comme les comptes de l'État. La totalité des documents contractuels ont été consultés par l'intermédiaire des Préfectures de Région concernées et concerne les Régions littorales suivantes : Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Corse, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Martinique, Nord Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Picardie et Poitou-Charentes. Nous estimons à 0,540 milliards d'euros les budgets affectés par les régions sur la politique maritime pour la période 2015-2010. Soit une moyenne de 90 millions d'euros par an. Il faut noter que 40 % concerne le financement des infrastructures portuaires dédié au développement économique des territoires.

Les financements européens

La Commission Européenne organise son soutien aux pays membres à travers des fonds structurels et des investissements qui se composent de cinq fonds différents :

- Les fonds européens de développement régional, sur des thématiques comme l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), l'économie sobre en carbone. Il s'agit des fonds dits FEDER,
- Les fonds sociaux européens qui soutiennent l'emploi dans l'UE et l'investissement dans le capital humain : les travailleur·euse·s, les jeunes et demandeur·euse·s d'emplois,
- Les fonds de cohésion qui s'appliquent à certains pays dans le revenu par habitant·e est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Sur la dernière période, les pays étaient les suivants : Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Ce fonds finance les questions liées aux transports et à l'environnement,
- Les fonds européens agricoles pour le développement rural (Feader),
- Les fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dont son budget avoisine les 588 millions d'euros⁷⁴ et 29,35 millions d'euros en Nouvelle-Aquitaine⁷⁵.

Ces fonds sont co-gérés par la Commission Européenne et les Pays. Ces derniers élaborent avec la Commission une programmation pour la gestion de ces fonds par période. La dernière en date est celle de 2014-2020. Ainsi, l'intervention des fonds européens à propos de la gestion du littoral s'effectue par deux canaux les fonds FEDER et FEAMP. Ces deux fonds sont gérés par délégation par les Conseils Régionaux.

2.2 Les évaluations de mise en œuvre de l'action publique littorale

Le concept de « gestion intégrée » dans les politiques publiques vise à sortir d'une gestion « fluxiale » afin de gérer des enjeux plus complexes et transverses comme c'est le cas pour les zones côtières ou plus récemment des politiques maritimes (Grandgirard, 2007). Alors que les systèmes d'évaluation tentent de légitimer et de donner à voir l'efficacité des politiques publiques certains travaux soulignent que les outils proposés font face à des difficultés méthodologiques (Rocle, et *al.*, 2011). Ces difficultés sont de deux ordres. La première est celle de pouvoir rendre compte du niveau d'intégration d'une politique environnementale. La seconde pose la question du suivi et de l'évaluation d'une politique prônant la gestion intégrée dans une perspective de développement durable. Dans ce paragraphe nous verrons les différentes évaluations existantes de l'autorité

74 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_fr [consulté le 5 janvier 2020]

75 <https://www.europe-en-nouvelle-aquitaine.eu/fr/fonds-europeen/feamp.html> [consulté le 5 janvier 2020]

environnementale (AE) puis les méthodes d'élaboration d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation de gestion intégrée du littoral.

Plusieurs textes nationaux et communautaires ont permis de construire et de définir la notion d'évaluation environnementale⁷⁶. Ce fut le cas avec, dans un premier temps avec la notion d'étude d'impacts dans la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 puis complété en 2005 par l'introduction de l'évaluation environnementale dans les plans et programmes par la production d'un avis pour les projets soumis à étude d'impact (loi n°2005-1319). Ces textes avaient été favorisés par des directives européennes (1985) sur l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et en 2001 sur l'obligation de l'évaluation environnementale des plans nationaux, régionaux ou locaux. Pour encadrer ces évaluations et avis, une Autorité environnementale (AE) a été créée en 2009 puis complétée en 2016 par des Missions régionales d'Autorité environnementale (MRAe). En 2018, l'AE et les 20 MRAe ont approuvé près de 1200 avis sur des projets et 700 avis sur des plans et/ou programmes dont 181 sur des projets et 176 sur des programmes/plans en Nouvelle-Aquitaine ce qui représente le plus fort taux régional en métropole et outre-mer (CGDD, 2018). Cette autorité peut être saisie par le Ministre de la Transition écologique et solidaire mais également par les Préfets de région. Mais quand il s'agit d'un programme et ou projet émanant de ce même Ministère, une commission spéciale au sein du CGEDD est saisie⁷⁷. En pratique l'AE étudie l'évaluation du porteur de projet sur l'impact environnemental, elle peut consulter toute personne de son choix et donner un avis collégial dans un délais de trois mois. Cette avis est public et joint à l'enquête publique. Une autorité environnementale est composée de quinze personnes dont neuf sont issues du CGEDD ou instance de conseil et d'inspection du Ministère de la transition et de la solidarité, six autres personnes qualifiées externes sont choisies pour leur compétence en environnement. En Nouvelle-Aquitaine la MRAe est nommée pour trois ans et est composée de six personnes (3 ingénieurs des ponts, eaux et forêts), deux universitaires (juriste, écologue) et une personne issue du secteur privée (cabinet d'étude en environnement)⁷⁸. La notion de plans et programmes désigne selon une directive de 2001 : « *Tous les plans et programmes [...] élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local en vue de leur adoption par le Parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives* ». L'article 2 stipule : « *pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, CEE pourra être autorisée à l'avenir ou pour lesquels étant donné les*

76 Circulaire du 03/09/09 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale, BO du du MEEDDM n°18 du 10 octobre 2009

77 <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html> [consulté le 12 décembre 2019]

78 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-membres-r13.html> [consulté le 02 février 2020]

incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE »⁷⁹. Dans les faits, cela entend que des plans tels que les PPR littoral (plan prévention des risques), PAPI (programmes d'actions de prévention des inondations), SCOT (Schéma de cohérence territoriale) peuvent être désignés comme un programme/plan⁸⁰. Ainsi, la « gestion intégrée » n'est pas évaluée dans son ensemble par l'AE ou la MRAe mais par ses axes programmatiques.

La prise en compte des questions liées au développement durable et à des problématiques inter-sécantes changent le paradigme de l'action publique. Elle se veut théoriquement aujourd'hui sortir d'une logique « fluxiale » pour une gestion plus « intégrée » du Littoral dans le cas présent. Les outils de suivi-évaluation au service de l'action publique doivent également évoluer (Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans sa thèse sur l'intégration de la gestion intégrée en matière de gestion, Agnès Grandgirard (op. cit., p 268-269) émet plusieurs éléments de constats :

- C'est la combinaison de divers outils et diverses structurations qui parvient à former des modèles d'intégration, porteur d'action collective intégratrice (économique, territoriale, participante, *leadership*),
- Aucun outil ne demeure parfait,
- Le niveau territorial (territoire naturel/hydrographique et territoire administratif/politique) joue également dans la stratégie intégratrice, la thèse défend le niveau départemental.

La discussion de cette thèse envisage également un territoire d'intégration ouvert qui permet à la fois de faire la part au territoire cohérent de gestion des ressources naturelles en fonction de l'échelon administratif et politique visé. Un autre point est également envisagé est celui de la notion du format des données. Pour parler de la même chose avec les acteur·trice·s, il est préférable de s'entendre sur les mêmes formats de données, la résolution de ce point est la condition *sine qua non* de l'opérationnalisation des outils et dispositifs de gestion selon elle. Ainsi, selon les travaux de cette thèse la « gestion intégrée » d'une politique publique est de pouvoir trouver l'échelle de territoire la plus cohérente et de résoudre le problème de l'interface entre ingénierie et gestion (format des données). Dans une revue de littérature sur les recherches françaises en matière de Gestion Intégrée des Zones Côtières (Rey-Valette et Antona, 2009), les auteur·trice·s soulignent que les enjeux sciences et société (Cf. [Chapitre II-Section 1-2-1](#)) sont primordiales pour envisager la compréhension de la mise en œuvre de la « gestion intégrée » et de sa gouvernance. Ces enjeux sciences et société sont à envisager pour croiser les questions d'apprentissage et d'intégration des

79 Directive n° 2001/42/CE du 27/06/01 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

80 Exemples de plan/programmes faisant l'objet d'étude par l'AE en 2019 : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/2019-r547.html> [consulté le 02 février 2020]

connaissances, pour co-construire des systèmes d'informations et d'indicateurs basés sur des processus d'hybridation entre savoirs de l'expertise et savoirs profanes (Callon et *al.*, 2001) en appui à la « gestion intégrée » et enfin de favoriser un processus de production collective avec les scientifiques par les dispositifs de médiation ou d'appui à la participation. En analysant la prise en compte du développement durable dans la GIZC, Hélène Rey-Valette et Sébastien Roussel montrent que l'évaluation des politiques publiques nécessitent une adaptation des méthodologies pour « justifier » le caractère intégré et concerté (Rey-Valette et Roussel, 2013). Cela passe selon eux par la modification des référentiels méthodologiques notamment en matière de concertation et d'approche systémique.

Avec la mise en place de la GIZC, nous avons montré que la prise en compte du développement durable nécessite une adaptation des méthodologies d'évaluation des politiques publiques de façon à pouvoir notamment « justifier » de leur caractère intégré et concerté. Il s'agit de modifier les pratiques de l'évaluation dans le sens actuellement observé d'une plus grande participation des acteurs aux processus d'évaluation. Il s'agit en outre de modifier les référentiels méthodologiques du fait de la nature qualitative et contextuelle des informations qui doivent être prises en compte. Pour certains la difficulté de mettre en œuvre pareil suivi-évaluation vient du fait que ces questions de politique intégrée viennent d'une impulsion supra-nationale (Union Européenne) avec des contextes très contrastés ne permettant un travail optimal sur ces questions (Hénocque et Billé, 2005). Ces derniers·ère·s concluant leur article en pensant que le niveau national et la constitution d'une communauté d'acteur·trice·s sur les retours d'expériences permettraient la mise en place d'indicateurs efficaces.

Des chercheur·e·s ont proposé une méthode d'évaluation d'une politique territoriale au regard des principes de la gestion intégrée (Rocle et *al.*, 2011) à partir de ces questionnements : « *Comment rendre compte du degré de prise en compte de l'intégration dans une politique environnementale ? Quel suivi-évaluation peut-on faire d'une politique prônant la gestion intégrée d'un territoire vis-à-vis des exigences de développement durable de ce territoire ?* ». La démarche a été testée sur cinq programmes de la côte méditerranéenne : un contrat de baie (Rade de Toulon), une Réserve Naturelle (Scandola) et trois plans de gestion (Cap d'Agde, Rade de Marseille et Littoral des Maures). Cette méthode est basée d'après un système de six indicateurs capables de suivre et évaluer la démarche d'intégration des démarches en cours qui sont de l'intégration horizontale (entre différents secteurs d'activités et groupes d'acteur·trice·s), l'intégration verticale (coordination multi-niveaux et inter-institutionnelle), l'intégration spatiale (continuum terre-mer), l'intégration temporelle (rétrospective et prospective), l'intégration participative (jeux d'acteur·trice·s et moyen, technique de communication) et enfin l'intégration des connaissances

(sciences humaines et sociales, sciences naturelles, et savoirs vernaculaires). Cette méthode par indicateurs a été historiquement développée par l'Ifremer (Lafitte et *al.*, 2012). Selon la proposition d'évaluation décrite la modalité est la suivante. Dans un premier on regroupe les parties prenantes dans un pool d'acteur·trice·s représentatifs de la gouvernance à cinq, d'après le Grenelle de l'Environnement. C'est à dire :

- Les gestionnaires/décideur·e·s (élu·e·s locaux, collectivités locales, syndicats...),
- Les représentant·e·s de l'État (préfectures, services déconcentrés),
- Les acteur·trice·s socio-économiques impliqués dans ces démarches (privés et publics),
- Les expert·e·s (techniciens, scientifiques),
- Les associations, collectifs, comités d'usager·ère·s ou de protection de l'environnement.

Un questionnaire identique est proposé à chaque groupe d'acteur·trice·s qui reprend les six indicateurs présentés ci-haut. Ensuite une note est donnée à chaque réponse selon la mesure suivante (0 à 3) : 0 = pas d'intégration ; 0,5 à 1 = intégration faible ; 2 à 3 = intégration satisfaisante à bonne. Pour chaque indicateur une moyenne ramenée sur 5 est donnée par groupe d'acteurs·trices mais aussi par indicateur. Cette démarche permet ainsi de tester la cohérence de la gestion intégrée dans tel ou tel territoire et permet ainsi l'analyse des moyens et résultats de la conduite de l'action publique au regard des enjeux délibératifs et de connaissances ainsi que ces besoins de coordination et d'intégration. Néanmoins, l'évaluation des politiques maritimes intégrées font également appel à des méthodes tels que les observatoires les tableaux de bord (environnementaux mais aussi socio-économiques).

Le développement d'observatoires accompagnent l'action publique, son pilotage et son évaluation. Pour certain·e·s la mise en œuvre d'observatoires « *contribuent à la société de la connaissance en permettant aux savoirs citoyens d'éclairer les choix sociétaux et en réintroduisant le débat politique dans des processus de démocratie délibérative* » (Tonneau, et *al.*, 2017). D'autres estiment qu'ils sont des instruments de gestion qui permettent de lier les connaissances aux actions en vue de l'évaluation des politiques publiques (Grandgirard et Barbier, 2006). La gestion de l'action publique littorale s'appuie sur ce type de structure à la fois nationale et locale. L'observatoire national de la mer et du littoral est un observatoire de l'environnement qui étudie et collecte des données variées : géographiques, démographiques, climatiques, économiques, sociologiques et environnementales sur les sujets liés à la mer et au littoral. Les données collectées permettent ensuite d'émettre des synthèses et analyses sur l'état du littoral et aider à l'évaluation des politiques maritimes intégrées. Cet observatoire a été créé par l'Institut français de l'environnement et fait partie d'un ensemble d'observatoire des territoire que pilote la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Les territoires vont également se doter de leur propre

observatoire : l'Observatoire de la Côte Aquitaine en 1996, l'observatoire régional des risques côtiers en Pays de la Loire en 2010, le Réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France, Réseau d'Observation du Littoral de Corse en 1999, l'observatoire de la côte sableuse catalane (OBSCAT) en Occitanie, en Région PACA ces questions sont intégrées dans l'observatoire des risques majeurs et enfin en Bretagne ils existent à des échelles territoriales plus fines : Morbihan, Îles et de la Mer d'Iroise, etc,... Les points communs de ces observatoires sont de traiter en priorité de l'évolution du trait de côte et d'une contractualisation avec les services de l'État, les collectivités régionales ou locales concernés ainsi que les organismes de recherche et Universités. Ils peuvent être force de proposition sur de la socialisation des enjeux, de synthèses de l'état des connaissances, de mutualisation de retours d'expériences voire même d'aide à la décision pour les élu·e·s et agent·e·s des collectivités locales.

Au début des années 2000, une réforme majeure de l'administration conduit à transformer la conduite de l'action publique en une série de programmes et projets tournés vers des objectifs en vue de produire des résultats mesurables par des indicateurs. La Loi organique des finances promue en 2001 et 2003 était censée pouvoir mieux établir d'évaluation des politiques publiques (Calmette, 2008). Nouvel instrument de gestion qui rassemble un projet annuel de performances qui inclut « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (Mefi, 2004, p.2). Nombreuses sont les analyses qui pointent le relatif échec de cette volonté d'évaluation par la LOLF. Les raisons sont multiples selon Pierre Lasoumes et Clément Lacouette-Fougère (2013), l'action conduite à marche forcée, de façon descendante et sans concertation où les services des Ministères ont fourni des apports essentiellement instrumentale et prédéfinis beaucoup trop orientée sur des critères organisationnelles que de finalités des actions (Lacouette-Fougère et Lasoumes, op.cit.). D'autres évoquent la difficile conciliation entre l'évaluation de l'effet des politiques publiques, budget par programme (Perret, 2008). Si la France s'est dotée d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral en février 2017 afin de proposer un cadre de référence, force est de constater que les évaluations publiques en matière de politique maritime sont difficile à trouver. Une évaluation systémique existe ; elle date de 2013 et a été commandée par la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) de l'époque à une équipe interministérielle d'inspecteurs (IGA, CGEDD, IGAM). Il s'agissait de procéder à une évaluation de la politique maritime. Ce travail a fait l'objet deux rapports. Le premier (Medde, 2013) porte sur les enjeux de cette politique et l'organisation de l'administration. Le second (Bondaz et al., 2013), présenté à part, détaille les différentes réponses que l'État pourrait apporter notamment en termes organisationnels. Ces évaluations finalisent quelques préconisations en termes de gouvernance mais

surtout pointe les difficultés des évaluateur·trice·s à organiser ce document ceux-ci invoquant la difficulté du contour à prendre en compte et le manque de documentation jugée pertinente. Enfin, ces documents n'étudient pas les questions liées au développement durable.

3. De l'Union Européenne à la commune

La loi littoral reconnaît 1 212 communes littorales en métropole et outre mer⁸¹ ; soit 1 062 en ne comptant que les communes estuariennes et riveraines de l'océan ou de la mer (hors lac). Au 1^{er} janvier 2019, la France comptait 34 970 communes (Mainguené et Sebabbane, 2019), c'est à dire que les communes littorales ne représentent guère plus de 3 % des communes au total. Nous verrons dans cette partie la part de la place de la construction européenne dans les politiques littorales et enfin le rôle de l'État et des communes et collectivités locales.

3.1 La place de l'Europe dans les plans littoraux

La politique de la pêche et de la gestion de la ressource halieutique est la première politique européenne sur les questions maritimes avant celle plus intégrée de la stratégie pour la protection du milieu marin, puis celle de la politique maritime intégrée. Il convient de s'y arrêter quelques instants (Auffret, 2009). C'est dans les années 1970 que la pêche, comme l'agriculture et le commerce que la Cour de justice des Communautés européennes l'a reconnue comme relevant de la compétence exclusive de la Commission Européenne⁸². Le Conseil de l'Europe par sa résolution du 3 novembre 1976 dans le cadre de l'accord de La Haye transféra à l'Union Européenne le soin de négocier et conclure des accords de pêche avec des pays tiers (Guillotreau et *al.*, 2011). Préalablement le Traité de Rome de 1957 qui fondait la Communauté économique européenne stipulait dans son article 38 puis devenu l'article 32 que les règles du marché commun s'appliquaient pour les produits de la mer comme pour les produits agricoles. Ensuite, les premiers règlements communautaires de 1970 prévoyaient à certaines conditions le libre accès à tout navire européen d'aller dans les eaux d'un autre État membre. C'est en 1983 que la notion de gestion et conservation de la ressource apparaît dans le règlement européen puis prolongé. La politique communautaire de la pêche comprend alors quatre axes : la politique de la conservation et de la gestion de la ressource, la politique structurelle, l'organisation du marché commun, et l'accès des pays tiers aux zones européennes (Lequesne, 2001). Des aides structurelles vont permettre la mise dès les années 1970 la modernisation du secteur. En 1994, un fonds spécifique appelé Instrument financier d'orientation

81 D'après les bases de données de data.gouv <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-de-la-loi-littoral-30383009/> [consulté le 05 janvier 2020]

82 Arrêt de la Cour de justice, Cornelis Kramer et autres, affaires jointes 3, 4 et 6-76 (14 juillet 1976)

de la pêche (IFOP) est créé par l'intermédiaire de ligne de financement par les Fonds européen agricole de garantie (FEOGA) et Fonds de développement régional (FEDER). Mais les premiers financements des années 1970 semblent avoir provoqué une sur-exploitation des ressources (O'Riordan, 1999). La direction générale de la Pêche de la commission européenne à partir des années 1980 va ainsi réorienter son aide en la conditionnant à une conservation des ressources notamment en abaissant les flottes de pêche par des mesures incitatives de cessation d'activités et de reconversion (Lequesne, op. cit., p.32). Ainsi la Politique Commune de la Pêche est le fruit d'un travail incrémental qui a progressivement déplacé les questions de marché, aides au secteur dans la sphère supranationale pour aller jusqu'à une gestion des ressources halieutiques européanisée. Ce déplacement n'a été possible qu'avec l'appui des consortiums et associations d'armateur·trice·s mais aussi la vigilance des ONGs sur l'épuisement des stocks ou encore les techniques de pêche employées (Lequesne, op. cit., p.214). Mais il faut aussi noter la place des régions dans la mise en œuvre de ces stratégies, notamment par la gestion des fonds européens. C'est à dire que des institutions infranationales ont pu jouer des instruments de gestions avec leurs États et le niveau européen. Il faut également noter que toutes les régions en Europe n'ont pas eu le même poids dans ces négociations et la gestion des fonds (Le Galès et Lequesne, 1998).

Les enjeux de la gestion du littoral ne sont pas en tant que tels une politique structurante de l'Union Européenne. Mais ils sont déclinés en certains axes : gestion du risque côtier, gestion intégrée de la zone côtière qui deviendra la politique maritime intégrée (Le Morvan, 2012). Le premier programme en matière de protection de l'environnement de 1973 évoquait à plusieurs reprises les impacts maritimes de la pollution : « [...] . *La lutte contre la pollution des mers à partir des rivages est liée pour une large part à celle menée contre la pollution des eaux douces et nécessite une approche souvent analogue. Elle présente néanmoins des aspects particuliers tenant au caractère spécifique du milieu marin, aux multiples utilisations des zones côtières et à la concentration consécutive d'activités économiques et sociales nombreuses sur des espaces généralement limités* »⁸³. Et puis dans le chapitre III de cette déclaration il est mentionné les tensions socio-économiques que subissent les zones côtière : « *Les zones côtières de la Communauté subissent d'une façon toute particulière les effets de l'urbanisation, de l'expansion industrielle, du tourisme, etc,.. Les paysages et les biotopes de ces zones s'en trouvent profondément modifiés. Ces développements risquent de faire disparaître certains types de côtes et biotopes caractéristiques de l'Europe et d'entraver sérieusement les fonctions des zones côtières dans les équilibres écologiques (par exemple zone de frai pour les poissons , lieux de repos pour les oiseaux migrateurs* ». La

83 Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *Journal officiel n° C 112 du 20/12/1973 p. 0001 - 0002*

déclaration de conclure sur les zones côtières : « *En complément des actions proposées pour lutter contre la pollution des eaux côtières , il est très important que la politique poursuivie tienne compte, pour l'aménagement de l'espace côtier , non seulement des besoins locaux ou nationaux mais aussi des besoins à venir de l'ensemble des ressortissants de la Communauté* ». Ce fut donc avec la politique de pêche les prémices d'une politique littorale bercée entre préservation de la ressource halieutique, la lutte contre les pollutions marines et la prise en compte des tensions socio-économiques qui s'exercent sur ces territoires marins. En ce sens, elle n'était pas encore globale et intégrée (Le Moravan, 2010). Progressivement, cette focalisation de la politique environnementale communautaire sur les enjeux de contrôle de la pollutions et des nuisances va se déplacer sur la prévention et l'intégration des exigences environnementales dans la planifications des politiques sociales et économiques. On retrouvera cette évolution dans le 5^{ème} programme d'actions (1993-2000) adoptée le 01 février 1993⁸⁴ fondée sur les principes du développement durable, et de la prévention. Concrètement sur la gestion littorale il est fait mention d'un stratégie thématique pour la protection de l'environnement marin. Le rôle stratégique des zones côtières est rappelé ainsi que son appartenance au « patrimoine commune». De ce programme il découlera la mise en place de 35 zones de démonstration communautaire dont trois en France (baie de Brest, estuaire d'Arcachon et côte d'Opale) (Ghézali, 2009). Ces zones étaient le terrain d'études transversale avec des activités de recherche pour connaître ce qui était imputable aux mauvais états des zones côtières. Cette enquête européenne déboucha sur plusieurs explications : la manque d'information de l'état des zones côtière et de l'impact des activités humaines, la faible concertation entre les différents niveaux d'administration et de gestion en lien avec leurs actions respectives, un manque de concertation et de participation des acteurs concernés. Ainsi une série de grands principes ont été émis par les experts et chercheurs en vue d'une gestion durable des zones côtières (EU, 2000) :

- Adopter une approche très large,
- Tenir dûment compte des conditions spécifiques prévalant dans la région visée,
- Agir en synergie avec les processus naturels,
- Recourir à une planification participative pour forger un consensus,
- Obtenir le soutien et la participation de toutes les instances compétentes,
- Utiliser conjointement plusieurs instruments,
- Prendre des décisions qui ne ferment aucune porte pour l'avenir.

A l'issue de la présentation de ces recommandations aux États, la commission européenne en 2000 va publier sa stratégie européenne de la Gestion Intégrée des Zones Côtières et des

84 Journal officiel C 138 du 17.5.1993

Recommandations au Parlement Européen et Conseil de l'Europe en 2002⁸⁵ qui va reprendre une bonne part des grands principes émis plus haut par l'étude des zones de démonstration :

- Perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières,
- Perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures,
- Gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances. Cela nécessite une base scientifique solide en ce qui concerne l'évolution des zones côtières,
- Prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des solutions spécifiques et des mesures souples,
- Mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme,
- Association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées,
- Soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats devraient être établis ou maintenus en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes. Un partenariat avec les autorités régionales et locales et entre celles-ci devrait être mis en œuvre, le cas échéant,
- Utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion.

De plus la Recommandation de la Commission Européenne préconise dans le cadre de la gestion intégrée d'assurer un contrôle de l'urbanisation et de renforcer l'arsenal législatif national, régional et local que cela soit sur les zones terrestres et marines. Une évaluation indépendante a été commandée par la Commission Européenne au cabinet *Rupprecht Consult – Forschung & Beratung GmbH* (2006) a remis une évaluation intermédiaire en 2006. Ce rapport énonçait que aucun pays n'avait encore mis en œuvre de Stratégie Nationale de GIZC, treize pays à des degrés

85 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 2002/413/C E Mai 2002

différents avaient mis en œuvre des principes de GIZC, onze pays n'avaient aucune politique équivalent de GIZC pour traiter les problèmes de zones Côtières. Le rapport énonçait les leviers observer dans les pays qui avaient avancé sur ces questions : faible étendue et grande importance du littoral par rapport à la superficie du pays, bonne attribution des compétences, des fonctions et des actions à réaliser au niveau central et local, identification d'un élément ou cadre de coordination générale, cohérence et continuité avec la priorité de GIZC lors des changements d'exécutifs politiques, renforcement des institutions en charge de la gestion et de planification, participation des instances aux programmes maritimes régionaux, les mutualisations et la valorisation des expériences, financements viables sur le long-moyen terme, participation de la société civile. À l'inverse, le rapport identifiait plusieurs freins : mauvaises répartitions des fonctions aux différents niveaux (national, local), introduction inopportune (le pays vit des réformes majeurs), le manque de temps et le manque de main d'œuvre qualifiée. La Commission Européenne dans son rapport au Parlement européen et au Conseil de 2007, ne jugea pas nécessaire d'appuyer plus la démarche par une Directive. La Commission Européenne arguant qu'une future politique maritime de l'UE avec son pilier environnemental ainsi que la stratégie pour la protection du milieu marin fournirait à suivre des nouveaux outils et instruments de pilotage pour la GIZC (CE, 2007). Néanmoins le rapport insiste sur le fait que les actions étudiées privilégient plus « *l'aspect environnemental [...] il faudrait prendre en compte le développement économique durable et les considérations d'ordre social* » (CE, 2007, p.6). Dans la ligne de la Recommandation de 2002, la Commission européenne va publier en juin 2006 un « Livre Vert » pour une politique maritime intégrée au sein de l'Union. Intitulé « *Vers une politique maritime de l'Union Européenne : Une vision européenne des océans et des mers* ». Rappelons que dans le langage européen un « livre vert » est un document publié par la Commission qui a pour objectif de susciter une réflexion sur un sujet spécifique. Les parties prenantes sont ainsi invités à participer à un processus de consultation et de débat sur la base des propositions qu'ils émettent. Parfois ces « livres verts » peuvent engager des projets législatifs exposés dans des « livres blancs ». ce livre vert de la politique marine revendique une « *politique intégrée, intersectorielle et multidisciplinaire et non un simple recueil de politiques sectorielles verticales* ». Mais sa notion de politique « intégrée » semble se démarquer de la définition traditionnelle de la Gestion intégrée des zones côtières dans le sens où cette politique marine concernerait uniquement les activités maritimes telles que : transport et sécurité maritime, ports, énergies marines, aquaculture, pêche, construction navale, formation de clusters, connaissance, observation et protection du milieu marin... La dimension touristique présente dans la GIZC n'y figurant plus. La commission ajoutant qu'il existe des liens étroits entre les questions côtières et maritimes et que ces liens terre-mer sont un enjeu de taille d'une stratégie globale et qu'il « *importe*

de prévoir, à l'échelle de l'Union Européenne, un mécanisme d'analyse comparative et d'échange de bonnes pratiques ». Pour certains l'édition du livre vert entérine la fin d'une gestion globale de la problématique littorale par la GIZC (Lozachmeur, 2009). Pour le dire autrement la GIZC étant amenée à devenir une politique sectorielle de la côte et la politique maritime intégrée une seconde pour la mer. Élément nouveau sur ce livre vert c'est qu'une partie conséquente est consacrée sur le changement climatique : *Si rien n'est fait, la flore et la faune arctiques subiront d'importantes modifications, tout comme l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la simple algue monocellulaire aux poissons en passant par les phoques [...] L'acidification des océans due au dioxyde de carbone (CO2) est inévitable. Cette acidification pourrait engendrer une détérioration dans toutes les zones favorables à la croissance des récifs coralliens, d'importantes modifications des écosystèmes marins qui ont une influence sur la chaîne alimentaire marine et une perte de la capacité des océans à absorber le dioxyde de carbone. De graves conséquences sont à craindre sur les systèmes de récifs coralliens au large des côtes territoriales des États membres situés dans des zones tropicales et subtropicales* ». Malgré ces nouveaux éléments de conscientisation climatiques, le juriste de l'environnement Philippe Billet voit dans ce livre que l'environnement marin est relégué au rang de support d'activités (Billet, 2009). C'est en terme économique que la politique maritime de l'Union Européenne est évoquée, les termes liés à l'écologie n'apparaissent que à trois reprises dans ce livre vert. C'est d'ailleurs confirmé par ces termes que le président de la Commission européenne présenta la politique maritime : *« Je suis convaincu que notre avenir réside en grande partie dans le potentiel inexploité des océans [...] Notre proposition de politique maritime intégrée à été conçue pour produire de la croissance, des emplois et de la durabilité »*⁸⁶. La mise en place de la directive de la stratégie pour le milieu marin de 2008⁸⁷ semble avoir réintroduit les questions environnementales en obligeant les États à intégrer dans leur droit l'objectif de bon état écologique du milieu marin (Boillet, 2012). De plus la Commission Européenne invitait les États à créer leur propre politique maritime intégrée avec l'aide des *« lignes directrices relatives aux cadres de gouvernance intégrés applicables aux mers et océans européens »*⁸⁸.

L'Union européenne en bien des points a initié une prise en compte des enjeux du littoral à la fois sur les espaces terrestres et maritime. Jusque dans le années 2000, ces questions ont fait l'objet de politiques sectorielles. On observe ce même cloisonnement de gouvernance et de gestion aux

86 J.M. Barrasso, président de la Commission européenne, Livre Bleu cité par le responsable d'une ONG F. Roussel-Laby : « Vers une nouvelle politique maritime globale pour l'UE ». participation au débat du Livre Vert.

87 La Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM), 2008/56/CE du 17 juin 2008, tablit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin et conduit chaque État membre à élaborer une stratégie en vue de l'atteinte ou du maintien du Bon État Écologique (BEE)

88 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2008) 395 final, 26 juin 2008, « Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime : Vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes »

différentes échelles, locales, nationales. L'évolution de l'UE en matière de gestion du littoral permis une vision plus intégrée depuis 20 ans après une série de rapport, études, et directives dans un contexte où la notion de développement durable appelle à plus de cohérence dans l'action publique. Il en ressort plusieurs éléments de prise en compte :

- Permettre une meilleure coordination avec les différents secteurs impliqués dans les enjeux littoraux (terre et mer),
- Avoir une approche écosystémique de la gestion du littoral,
- Favoriser une approche sciences-société, à la fois en direction des politiques mais aussi des citoyens,
- Renforcer la connaissance scientifique pour éclairer la décision publique et la comparer,
- Encourager la concertation et la participation de l'ensemble des parties prenantes.

Ces évolutions depuis 20 ans ont orienté l'action publique littorale et la mise en œuvre de programmes dans les États et territoires locaux (façades maritimes, région et communes). Nous en avons fait une présentation dans la partie ([Chapitre I, Section 2](#)). Des objectifs souvent très ambitieux dans le domaine du développement durable sont affichés. L'UE est à son 7^{ème} programme d'action générale de l'Union pour l'environnement (7^{ème} PAE 2013-2020), mais elle préconise une approche souvent marchande et financière du développement durable notamment à partir des années 2000. Les causes de dégradations de l'environnement et du changement climatique devraient pourtant interroger ces approches. En décembre 2019, la nouvelle présidente de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen, a présenté un pacte européen le « *Green Deal* » sensé faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone à l'échelle 2050. « *C'est le fil vert qui guidera l'ensemble de nos politiques* »⁸⁹.

3.2 Les articulations entre État et collectivités locales

Dans les années 1960, la croissance économique et l'expansion touristique vont être accompagnés par l'État : grandes infrastructures portuaires avec l'extension des ports de la Fos-sur-Mer, Dunkerque, le Havre-Antifer, mais aussi de grands programmes touristiques tels que sur les côtes Aquitaine ou du Languedoc Roussillon. À partir des années 1970, le risque d'une urbanisation galopante sur ces espaces conduit à créer le Conservatoire du Littoral (cf [Chapitre I, Section 2-1-2](#)), malgré des moyens insuffisants l'impact de cet établissement demeure indiscutable sur les territoires, les échanges locaux et la préservation d'espaces naturels. Dans les années 1980, l'augmentation incessante de l'urbanisation du littoral pousse l'État à passer par des instruments

89 Tribune de Ursula von der Leyen : « Un "green deal" européen pour ralentir le réchauffement de la planète », Le Monde le 10 décembre 2019 [consulté le 10 janvier 2020]

législatifs (loi Littoral) pour résorber le fossé qui se crée entre les collectivités locales démunies et un État mal équipé pour intervenir. Malgré tout, cette loi mettra presque 18 ans à voir l'ensemble des décrets d'applications sortir, son évaluation prévue annuellement ne sera faite que deux fois. Certaines analyses évoquent ces éléments comme une vacance du pouvoir en matière de gestion littoral (Lequesne, 2001, op. cit., p.290). Les résistances dans l'administration centrale et vis à vis de ces services déconcentrées expliquent cette absence de *leadership*, c'est à travers des exemples donnés par Alain Merckelbagh que l'on comprend mieux les problèmes de transmission entre les administrations déconcentrées et l'administration centrale à travers dans le cas de Arcachon et ou l'élaboration du guide régional de l'application de la loi littoral en Aquitaine (Merckelbagh, 2009). L'après Grenelle de la Mer va introduire une nouvelle gouvernance dite à cinq comme pour le Grenelle de l'Environnement. Sous la responsabilité de l'État, et l'impulsion de l'UE, l'article 166 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement crée une « stratégie nationale pour la mer et littoral » et des « documents stratégiques de façade maritime ». La zone littorale devient ainsi planifiée et gérée avec une vision plus globale et à quatre niveaux complémentaires et coordonnés: le national et le local, la terre et la mer (Boillet, 2012, op. cit.).

La stratégie nationale pour la mer et le littoral (Décret 2017-222 du 23 février 2017) de 2017 présentée par le Ministère de la transition écologique et solidaire fait référence à de très nombreuses reprises aux partenariats, compétences des collectivités territoriales sans pour autant préciser le niveau exécutif (régional, départemental, extra-communal ou communal), et les instruments de gestion. Si la place des collectivités territoriales est de plus en plus importante et appelée, il convient néanmoins nécessaire de préciser la répartition des différentes compétences. C'est en 1981, que la dynamique de décentralisation a été engagée par la mise en place d'un Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation dirigé par Gaston Defferre qui visait « à réduire les résistances à un bouleversement qui vise à rapprocher les citoyens des centres de décision et à responsabiliser les autorités élues »⁹⁰. Conduite en premier temps par le gouvernement Mauroy elle va donner lieu à une succession de lois. Cette dynamique est généralement décrite en trois actes. Chronologiquement le premier acte est daté de 1982 à 2002, dès 1982 elle va concerner l'autonomie et les compétences des communes, départements et régions, en 1999 elle va renforcer la coopération intercommunale et en 2002 la démocratie de proximité. Le deuxième acte de 2003 à 2010, qui va consacrer en 2003 la décentralisation des services de l'État ainsi qu'un certain nombre de transferts de compétences en 2004 et modifications des collectivités territoriales en 2010. Le troisième acte se situe entre 2014 et

90 Les lois Defferre, premières lois de décentralisation : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38438-les-lois-defferre-premieres-lois-de-decentralisation> [consulté le 12 janvier 2020]

2015 avec la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et en 2015 avec la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui va redécouper les régions et encourager le regroupement des EPCI ainsi que le transfert de nouvelles compétences. Les services publics locaux s'organisent aujourd'hui sur trois échelons le secteur communal et extra-communal, le département et la région. Chacune de ces collectivités n'a pas de lien de subordination et s'administrent librement avec un exécutif élu au suffrage direct hormis les EPCI. Les communes ont à leur charge les dépenses de proximité : urbanisme, culture, éducation et gèrent les écoles, et la sécurité de proximité. Les départements gèrent les infrastructures routières mais également les collèges ainsi qu'un rôle accru sur les politiques sociales avec la gestion des prestations sociales : RSA, allocation adulte handicapé, aides sociales à l'enfance et aides au logement. Les Régions gèrent les lycées et transports régionaux et interviennent en matière de développement économique ainsi que sur la formation professionnelle. Les EPCI ont une place à part, ils agissent en lieu et place de ses communes membres. Ils disposent d'un exécutif politique et d'un budget propres ils prennent des décisions indépendamment des conseils municipaux. Ils n'ont pas de compétences générales comme les autres niveaux de collectivités territoriales, ils n'agissent que sur les compétences transmises par la loi ou leurs communes membres. Une étude de France Stratégie en juillet 2019 concluait à la faible décentralisation des dépenses publiques, selon eux seulement 20 % des dépenses sont payées par les collectivités territoriales contre une moyenne de 31 % dans le reste de la zone euro (Écalle et Turban, 2019). Plusieurs rapports sur la décentralisation (Picq, 1994 ; Mauroy, 2000 ; Richard, 2006) expriment encore la complexité induite par cette dynamique de décentralisation. Pierre Mauroy l'explique ainsi « [...] *le vécu de la décentralisation se heurte massivement à un grief de complexité. La proximité de la décision n'a pas entraîné la simplicité. Les sondages indiquent clairement que les Français « ne s'y retrouvent pas » dans les subtilités du partage des compétences, que l'aspiration aux « guichets uniques » reste forte et insatisfaite* » (Mauroy, op. cit., p.19). En matière de gestion environnementale et littorale, les collectivités exercent des compétences soit par la loi (aide à la pêche, gestion d'infrastructure portuaire, Gémapi, ...) soit par des compétences larges incombant au développement régional (aide économique, observatoire) ou enfin par la clause de compétence générale et donc par intérêt local. Il devient difficile d'en faire un bilan d'ensemble sauf à reprendre les grands programmes de gestion du littoral. Nous avons vu que ce bilan d'intervention financier devient difficile à établir à partir du niveau départemental. Les territoires se montrent plus ou moins proactif : Acclimaterra et Ecobiose en Nouvelle-Aquitaine, la conférence régionale de la Mer et du littoral en Bretagne⁹¹ ou encore le

91 Assemblée. La Bretagne installe son parlement de la mer, le Télégramme, 2009, <https://www.letelegramme.fr/ig/generales/regions/bretagne/assemblee-la-bretagne-installe-son-parlement-de-la-mer-22-05-2009-389781.php> [consulté le 12 janvier 2020]

Parlement de la mer en ex-Languedoc-Rousillon⁹². Le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions prévu des fonds structurels européens aux régions, renforcent le poids des collectivités territoriales. Mais ce partage des compétences et des interventions économiques peut rendre difficilement lisible la politique et la gestion des enjeux littoraux et environnementaux.

Dans la relation avec l'État et l'Europe sur les questions de gestion du littoral et du développement durable, les deux collectivités en pointent semblent être les Régions et les EPCI (Communautés d'agglomération, communauté de communes). Avec le renforcement et l'élargissement progressifs de leurs compétences depuis leur création il y a vingt cinq ans, les EPCI sont devenues un échelon majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques sur les questions de développement durables elles ont acquis une responsabilité et une capacité à organiser les actions (Torrealba, 2014). La gestion de la GEMAPI et du PAPI est aujourd'hui une façon d'envisager les solidarités et la gestion des risques littoraux à une échelle inter-communale. Concernant les Régions, la loi NOTRe leur confère un chef de fila plus important en matière de développement économique et des interventions plus importante (Marcou, 2015). Les régions animent des démarches qui visent à la mise en place des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces schémas précisent les orientations fondamentales et horizons temporels du développement soutenable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement.

92 <https://www.laregion.fr/Parlement-de-la-mer> [consulté le 12 janvier 2020]

Synthèse Section 2

Dans cette section 2 nous avons tenté de dévoiler les différentes formes d'articulation de l'action publique littorale. Nous avons pu ainsi expliquer dans une première partie que nous sommes passés des logiques d'« actions en plan » des années 1950 à 1970, puis de l'action par « projets », et aujourd'hui « intégrée ». Cette nouvelle stratégie d'action publique est largement inspirée par le cadre européen de la politique maritime intégrée.

Cette nouvelle stratégie a eu pour effet de mobiliser davantage de fonds publics, de taxes locales et aussi de faire émerger un écosystème professionnel de gestionnaires du littoral. Mais force est de constater que les éléments d'évaluation manquent car le plus souvent ils ne peuvent évaluer le caractère concerté et intégré de ces démarches.

Enfin, si cette phase d'inspiration européenne ne remet pas en cause les précédentes mais tente de les améliorer par des approches basées sur la résilience, la vulnérabilité, le partenariat et le sens. Elle (re)localise l'action publique littorale vers des stratégies régionales et inter-communales. Il s'agira d'étudier dans notre recherche la façon dont ces nouveaux instruments vont modifier le management public de ces collectivités.

Section 3 : La complexité de la construction de l'action publique littorale en Anthropocène

L'action publique locale et les prises de décisions se caractérisent par plusieurs éléments saillants, contrairement au management public des organisations nationales et étatiques. Celui-ci est tourné vers un lien de proximité avec les citoyens, l'autonomie grandissante des collectivités locales et le contact direct des administrations avec la réalité (Huron et Spindler, 1998).

L'action publique locale peut être vue de façon plus ou moins restrictive. On peut considérer l'action publique locale comme le management des services publics, tourné vers une approche autocentrée vers l'intérieur des administrations, et sur les gains d'efficacité. L'autre approche plus élargie consiste à dire que l'action publique vise à modifier son environnement, donc que les administrations sont extraverties et que le pouvoir et les responsabilités sont politiques.

Sur ses missions, la collectivité peut faire le choix de les gérer elle-même ou de les confier à du privé. Soit par la délégation de service public à travers la loi du 6 février 1992⁹³, ou le contraire mais abonder au fonctionnement ou la gestion directe de la délégation de service public, et enfin par la collaboration entre plusieurs collectivités, intercommunalités, syndicats. Il convient donc d'identifier les acteur·trice·s et les réseaux qui, autour des collectivités locales, contribuent à l'élaboration et aux prises de décisions. Dans un second temps, nous verrons différents éléments qui lient l'action publique avec ses tiers, que cela soit à travers des mécanismes de participation, de démarche intégrée ou dans la gestion des oppositions et dans la prise en compte des représentations. Enfin, nous tenterons d'aborder la façon dont s'opèrent les changements dans les politiques publiques.

1. Les échelons multi-niveaux et des réseaux d'acteur·trice·s

La protection de l'environnement apparaît dans les années 1970 dans les pays industrialisés dits du Nord notamment autour de la prévention des risques industriels. Les formes d'intervention publique se sont diversifiées, du patrimoine architectural au changement climatique et à la biodiversité. De plus en plus d'expertises ainsi que d'acteur·trice·s sont nécessaires devant des éléments incertains (Lascoumes, 2012). Cette action publique environnementale s'est complexifiée par les leviers à mobiliser : le droit, la participation, l'expertise, la fiscalité... La société civile a également plus de relais au niveau local, national et international.

93 Loi relative à l'administration territoriale de la République
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000722113/> [consulté le 07 juin 2022]

1.1 Les associations environnementales

Le poids de l'opinion publique est souvent évoqué quand il s'agit de faire évoluer les lignes en matière environnementale. Néanmoins, l'impact reste difficile à établir, les opinions restent fluctuantes. On peut noter que selon des sondages d'opinions, l'environnement reste une préoccupation importante pour les Français et cela depuis plus de vingt ans comme le souligne le baromètre de l'ADEME⁹⁴.

Une étude menée par le CGDD sur les 20 dernières années sur la perception de l'environnement par les Français·e·s illustre ces évolutions (Pautard, 2018). Il y a un écart entre les convictions et les actions. Lors de cette décennie, il est constaté un ralentissement des efforts constatés lors de la décennie précédente, les individus pensant qu'ils ne peuvent pas porter seuls les mutations en l'absence ou l'insuffisance de dynamiques collectives portées par l'ensemble de la société (particuliers, associations, entreprises et pouvoirs publics).

Comme d'autres actions publiques, les politiques environnementales se sont appuyées sur des associations et en interaction avec la société civile. On peut estimer que c'est dans leur interaction avec des institutions que l'on a produit de l'action publique, comme ce fut le cas sur les questions de la consommation et du droit des femmes (Spanou, 2003). Ce mouvement associatif est issu de trois courants :

- Les sociétés savantes qui agrègent le savoir naturaliste, leurs observations ont pu permettre de souligner la dégradation de la biosphère. La Société Nationale de Protection de la Nature créée en 1854 est souvent considérée comme la doyenne des associations de la protection environnementale⁹⁵,
- Des associations tournées sur la nature et le paysage, associations locales tournées sur la défense de sites naturels avec des mouvements tels que la SEPANSO en Aquitaine (1969), la FRAPNA en ex-Rhône-Alpes (1971), qui commencent à s'agglutiner en fédérations régionales,
- Des associations plus tournées à partir des années 1970 vers la technologie, notamment le nucléaire, avec des actions de contestations, de blocages, par exemple les Amis de la Terre (1970).

94 L'ADEME mesure depuis 2000 les représentations des Français sur les questions écologiques : <https://www.notre-environnement.gouv.fr/actualites/breves/article/l-environnement-parmi-les-principales-preoccupations-des-francais> [consulté le 01 juillet 2021]

95 <https://www.snpn.com/la-snpn/notre-histoire/?cn-reloaded=1> d'après le site de la SPN [consulté le 4 novembre 2019]

On parle parfois de nébuleuse associative pour décrire ces acteur·trice·s (Micoud, et *al.*, 2001). On dénombre environ 40 000 à 50 000 associations de causes environnementales dont 1500 possèdent un agrément ministériel (protection de l'environnement), et plus de 100 ont une envergure nationale avec des structurations fédérées fortes comme France Nature Environnement, l'Union Nationale des Centres Permanents et d'Initiatives à l'Environnement, les Amis de Terre, Greenpeace...

Elles jouent un rôle de sensibilisation, de formation et d'éducation du grand public que souvent ne jouent pas les institutions et les médias. Mais aussi, elles interviennent dans l'action publique en pointant les dysfonctionnements et en proposant des solutions. Elles participent également à des instances de concertation nationale et locale. Elles sont aujourd'hui la première source pourvoyeuse de données naturalistes (Alphandéry et Fortier, 2011).

Leurs actions sont multiples mais, on peut les schématiser de plusieurs façons :

- Localement, elles identifient les problèmes et recherchent des solutions négociées,
- Elles se définissent comme des interlocuteur·trice·s pragmatiques et vigilants sans être vues comme des adversaires, même si elles sont vues parfois comme un « poil à gratter », ou auto-centré (NIMBY). Il reste que ces associations participent au débat démocratique (Jobert, 1998).

L'échec d'une concertation aboutit bien souvent à la dénonciation du projet qui peut revêtir un caractère plus marqué pour dénoncer une décision illégale de l'Administration. L'association peut alors se substituer à l'autorité publique en allant en justice.

Certaines grandes associations nationales travaillent et font pression au niveau de la Commission européenne. Dès les années 1990, elles s'organisent à Bruxelles où elles sont devenues des interlocuteur·trice·s incontournables dans la publicisation des dossiers et l'élaboration des documents préparatoires (livre blanc, vert).

Les associations demeurent dans une dualité :

- D'un côté, elles dépendent des moyens des pouvoirs publics et ne peuvent compter que sur leurs bénévoles,
- D'autre part, elles peuvent aussi être coincées comme porte-caution, ou à force de recherche de compromis, perdre leur esprit critique.

Néanmoins, la méthode employée par les associations environnementales de vouloir participer à l'institutionnalisation de l'environnement arguant leur expertise, leur souhait de concertation plutôt que d'opposition est un *modus operandi* aujourd'hui accepté par les pouvoirs publics pour gérer l'environnement (Flahault et Robic, 2007). On parle aujourd'hui d'approche concertée du territoire. Ce processus d'innovation publique ne s'est pas fait par des ruptures mais par incrémentation (Flahault et Robic, *op.cit.*). De plus, on s'aperçoit que pour certaines associations qui travaillent

avec les équipes scientifiques, ou comme (co)producteur·trice·s scientifiques, elles restent encore trop considérées comme accessoires ou symboliquement dominées au regard des formes autorisées des activités scientifiques (Weisbein, 2015).

1.2 Les institutions spécifiques du littoral

Le Conservatoire du Littoral

Le domaine de la protection de la nature est aussi porteur d'instances et de procédures spécifiques. C'est le cas du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), responsable de la politique de protection foncière du littoral. Le Conservatoire du Littoral est un établissement public créé en 1975 d'après l'exemple du *National Trust* britannique créé en 1875 qui a pour but d'acquérir des sites naturels et des monuments historiques dans le but de les préserver et de les ouvrir au public. Cette création a été précédée par une critique de plus en plus accrue suite à la période des Trente Glorieuses qui a conduit au développement touristique et à l'artificialisation des zones littorales. Certains sites remarquables deviennent accaparés, voire privatisés, pour des accès à la mer, des zones aquacoles deviennent urbanisées, à tel point qu'en 1971, le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas commande à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DATAR) une étude sur « les perspectives à long terme de l'aménagement du littoral français » (Larivière, 1997). Cette étude dite « Piquard » a été remise en 1973 et préconisait une politique d'aménagement du littoral basée au-delà du seul domaine maritime, mais intégrant son arrière-pays pour rompre avec le côté congestionné de la côte littorale et un arrière-pays désert. Pour essayer de travailler sur la densité, l'écologie, l'économie et le rapport avec les pouvoirs publics, ce rapport préconisait la création d'un Conservatoire du littoral (Miossec, 2001). La loi du 10 juillet 1975 (n°75-602) portait création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Il est créé pour développer une politique d'acquisition foncière pour protéger les espaces naturels, les rivages et les zones lacustres, mais aussi intervenir dans les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 10 kilomètres carrés. À l'opposé des réserves naturelles, ces espaces gérés par le Conservatoire du Littoral sont ouverts au public, mais aussi à certains usages agricoles (pastoralisme, saliculture). À ce titre, il accueille près de 40 millions de visiteur·euse·s sur ses sites (chiffres 2018) et permet l'existence de près de 1000 exploitations aquacoles et agricoles⁹⁶.

96 <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/108-les-chiffres-cles-du-littoral-2015.htm> [consulté le 15 décembre 2019]

Encadré 2: Le fonctionnement du Conservatoire du littoral

Son fonctionnement est à la fois national et déconcentré. En effet, ses orientations sont définies au niveau national, mais ses services centraux sont basés à Rochefort (Charente-Maritime). Il s'appuie sur des délégations locales appelées « conseils de rivages ». Ces conseils de rivages sont au nombre de dix. Ils sont chargés de donner leur avis sur la politique foncière et sur les choix de gestion proposés par l'établissement. Les Conseils de rivages ont un rôle consultatif, mais ils peuvent proposer des programmes d'actions. D'un point de vue réglementaire, le Conservatoire du littoral peut acquérir du foncier par voie amiable, par préemption ou par expropriation, mais il n'a pas de pouvoir d'intervention dans l'urbanisme et les aspects réglementaires. Il doit à ce titre négocier avec les acteur·trice·s locaux (élu·e·s locaux, services de l'État, propriétaires...). Le budget du Conservatoire du Littoral est plafonné depuis 2012 à près de 55 millions d'euros⁹⁷. Il repose pour presque les deux-tiers sur une taxe du droit annuel de francisation des navires (DAFN) qui est attribuée au Conservatoire puis des dotations de l'État et de subventions des Régions, Départements, Agence de l'Eau et Europe. La Cour des Comptes en 2013 avait signalé le trop faible budget du Conservatoire pour remplir ses objectifs à 2050 « *les objectifs d'acquisition fixés en 2005 pour la stratégie 2050 impliqueraient d'acquérir 5 200 hectares par an contre 3 000 hectares en moyenne sur la période examinée* »⁹⁸.

Le fait que le Conservatoire du littoral ne puisse ni interdire de construire, ni obliger à protéger, tandis que dans le même temps, sa raison d'être le contraint à mener une politique de protection des espaces naturels, l'a placé dans un management local atypique (Joveniaux, 2017). Le Conservatoire a dû nouer des alliances locales pour contourner ses handicaps : comment convaincre des propriétaires quand les acquisitions sont souvent plus faibles que le prix du marché ? Comment faire accepter à des élu·e·s d'enlever des espaces à la construction et aux rentrées fiscales ? 70 % des procédures sont conclues à l'amiable et avec presque toujours l'avis favorable des collectivités locales concernées (Joveniaux, op. cit.). Il s'agit d'une politique dite des petits pas qui va permettre progressivement de faire avancer les dossiers, les démarches de concertation avec les élu·es locaux et les propriétaires sont mises en avant. Le Conservatoire est dans une démarche multi-acteur·trice·s de protection du littoral. Aujourd'hui, le Conservatoire intervient sur 750 sites pour 203 762 hectares, soit 13 % du linéaire côtier préservé pour 1450 km et un actif valorisé à 700 millions d'euros.

Les Aires Marines Protégées

La Convention sur la biodiversité biologique adoptée lors du Sommet Onusien de Rio en 1992 fixait l'objectif de constituer un réseau cohérent et complet d'Aires Marines Protégées à l'échelle 2012. Cet objectif a été revu lors de la conférence d'Aïchi au Japon en 2010, où les États signataires, devaient mettre en place 10 % de leurs espaces en Aires Marines Protégées à l'horizon 2020. La

97 <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm> [consulté le 15 décembre 2019]

98 <https://www.actu-environnement.com/ae/news/Conservatoire-littoral-refere-Cour-comptes-18225.php4>. [consulté le 15 décembre 2019]

France va prendre du retard du fait que ces Aires rentrent en concurrence avec la politique de « Parc national » (Petit, 2019). Face aux critiques internationales devant l'inertie du Pays qui possède le deuxième domaine maritime mondial, le gouvernement de Dominique de Villepin va créer l'Agence des Aires Marines Protégées, alors que préalablement, la loi du 14 juillet 2006 avait institué les outils Aires Marines Protégées et Parc Marin dans le Code de l'Environnement. La création de l'Agence des Aires Marines Protégées fournit dès lors « *un outil de tutelle et d'intervention que l'administration administrative bureaucratique ne lui donnait pas* » (Féral, 2012). Les missions de cette Agence sont de créer dix parcs naturels marins (huit en métropole et deux en Outre-mer) et de définir la stratégie des Aires Marines Protégées. En 2022, la France comptait huit parcs naturels marins : « *Le premier fut créé en Iroise en septembre 2007, le dernier en 2017 en Martinique. Mayotte, créé en 2010, est le premier parc naturel marin en outre-mer et le golfe du Lion, créé fin 2011, le premier de Méditerranée. Le Parc naturel marin des Glorieuses a été créé en février 2012, celui d'Arcachon en juin 2014, celui de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, en avril 2015, le Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate en juillet 2016* »⁹⁹. Pour les juristes, une Aire Marine Protégée est un périmètre de conservation où vont se déployer des politiques publiques d'accompagnement (Fréal, op. cit., p.12-13).

Parcs Naturels Marins sont un « forum des usager·ère·s » installés comme représentatifs après une longue période de concertation. François Fréal conclut : « *En définitive, la multiplication des Aires Marines Protégées apparaît comme une nouvelle étape de décentralisation qui ne dit pas son nom tant les services d'États sont jaloux de leur monopole d'intervention. La multiplication des Aires Marines Protégées permet en effet de passer progressivement la main aux collectivités et aux acteur·trice·s locaux pour l'aménagement des espaces marins, sans pour autant leur déléguer des compétences réglementaires maritimes. Il s'ensuit des montages juridiques et administratifs compliqués (la fameuse gouvernance), dont nous retenons pour notre part une faible lisibilité institutionnelle et une normativité inversement proportionnelle aux surfaces protégées* ». Il est à noter que la loi du 9 août 2016 dite de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a transféré l'Agence des aires marines protégées à l'Agence Française de la Biodiversité.

1.3 Les organismes privés marchands

Les mobilisations environnementales se sont beaucoup construites en réaction au secteur des entreprises : nuisance, accidents technologiques, impacts sur les aménagements, surconsommation énergétique, la puissance publique tentant d'essayer de réguler. Mais les entreprises ont également

99 <http://www.aires-marines.fr/L-Office/Organisation/Parcs-naturels-marins> [consulté le 28 novembre 2019]

beaucoup innové en transformant leur process. La conférence de Rio +20 a fait de l'économie verte un thème central.

L'écologie industrielle est un modèle intégré qui permet de réduire l'impact de l'industrie sur l'environnement. Il s'agit non pas d'intervenir en bout de chaîne (*end of pipe*) mais tout au long. Il s'agit d'envisager les problèmes de façon globale et non sectoriellement autour d'un groupe d'entreprises, où une externalité de l'une devient une matière première de l'autre. Il y a quelques exemples fameux comme Kalundborg au Danemark, mais aussi à Grande-Synthe proche de Dunkerque.

Mais l'écologie industrielle, et l'économie circulaire aujourd'hui, sont les exceptions qui confirment la règle. Les entreprises ont un rapport en dents de scie avec l'environnement et sa protection. Par exemple, les scandales du *dieselgate* illustrent bien la façon dont des grands groupes sont en capacité de contourner la réglementation.

Nous allons retrouver chez certaines autres des plans dirigés vers le développement durable oscillant entre des plans réfléchis et du *green washing*. Depuis les années 1990, sous la dénomination de la « responsabilité sociale », vont évoluer les engagements. Des standards de qualité (ISO, GRI) améliorent également certains critères sociaux et environnementaux. La loi Grenelle II impose aux entreprises d'exposer annuellement un rapport sur l'impact environnemental et leur reporting sur le développement durable (RSE).

L'économie verte selon le PNU est « une économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie de ressources. Sous sa forme la plus simple, elle se caractérise par un faible taux d'émission de carbone, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et l'inclusion sociale ». Il est à noter que lors de Rio+20, les pays du sud ont largement refusé l'économie verte en critiquant l'imposition de normes sur la gestion des ressources naturelles auxquelles seules les entreprises occidentales pourraient se conformer.

1.4 Collectivités locales et structures para-publiques

Les lois de décentralisation de 1982 ont donné aux maires la compétence en matière d'urbanisme. Dans le même temps, l'État se désengage de plus en plus de ce domaine sans contrepartie financière suffisante pour la commune. Les acteur·trice·s publics, sur le plan national et au niveau déconcentré, s'appuient sur les collectivités territoriales qui exercent des compétences sur l'aménagement et la planification du territoire (Pitron et Jolivet, 2007), mais aussi la gestion de

certains espaces, ou encore l'administration portuaire. Parfois, certaines communes pour équilibrer les finances publiques délivrent des autorisations de construire. Les Maires accordent tout le long du littoral français pour des hôtels ou des lotissements « en bord de mer », des ports de plaisance supposés rapporter des taxes et des emplois. C'est par exemple le cas avec le projet de création du Port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer (Vendée) qui rencontre de nombreuses résistances¹⁰⁰. Ce projet de port de plaisance a été lancé en 2003 par le Maire de cette commune. Retoqué en 2012 par l'enquête publique, il a été une fois remanié et validé par le Préfet de Vendée lors de l'été 2019. Entre temps, la maîtrise d'ouvrage de cette opération revenait à la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, EPCI présidé aujourd'hui par le maire de Brétignolles-sur-Mer. Ce projet de création de 915 anneaux suscite la défiance des associations et des riverain·e·s depuis près de vingt ans. La validation du Préfet a provoqué des manifestations de plusieurs milliers de personnes critiquant les dommages environnementaux, les risques de submersion et le coût du projet. Classé dans la liste des « Grands Projets Inutiles » par les associations de protection de l'environnement, une ZAD (Zone à défendre) comme à Notre-Dame-des-Landes tente de s'y développer¹⁰¹. Une étude sur onze débats sur des projets de réaménagement de ports tend à démontrer que la variété des échanges et des mobilisations tient essentiellement sur la nature des projets, sur les enjeux territoriaux et sur les jeux des acteur·trice·s (Lavaud-Letilleul, 2012). Ce fut par exemple le cas pour l'extension du port de plaisance de La Rochelle, où peu de critiques s'élevèrent contre pour la création d'autant d'anneaux qu'à Brétignolles¹⁰².

Tabar-Nouval (2010) indique que ces choix pour des nouvelles communes dites « tout tourisme » atteignent une population de près de 25 % de plus de 60 ans avec pour conséquences de moins en moins de jeunes, la fermeture d'écoles et l'augmentation du foncier. L'économie communale et intercommunale devient une économie de services et six mois par an la ville est morte.

Certains réseaux jouent le rôle de lien entre l'État et les collectivités locales. C'est par exemple le cas avec :

Le conseil national du littoral (CNL), créé le 23 février 2005 par la loi sur le développement des territoires ruraux (loi DtR) et présidé par le Premier Ministre. Lors de son lancement, le Premier Ministre de l'époque évoqua ce conseil comme le « *un véritable parlement du littoral, l'enceinte naturelle d'une politique plus intégrée et davantage centrée sur les acteurs* »¹⁰³. Ce conseil a été remplacé en 2011, à la suite du Grenelle de la mer, par le Conseil national de la mer et des littoraux

100 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/vendee/bretignolles-mer-nouvelle-manifestation-opposants-au-port-plaisance-1732713.html> [consulté le 18 novembre 2019]

101 <https://reporterre.net/A-Bretignolles-une-Zad-contre-le-projet-de-port-de-plaisance> [consulté le 18 novembre 2019]

102 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/2014/06/11/la-rochelle-de-nouveaux-anneaux-pour-le-port-des-minimes-496291.html> [consulté le 18 novembre]

103 <https://www.senat.fr/rap/108-552-1/108-552-191.html> [consulté le 18 novembre 2019]

avec une mission plus large. Ce conseil est composé à parité entre des membres du Parlement, des représentant·e·s des collectivités territoriales du littoral de métropole et d'Outre-Mer (Vingt-six membres), mais aussi de représentant·e·s de la société civile (Sept membres), de professionnel·le·s (Six membres), d'organisations syndicales (Cinq membres) et enfin de membres qualifié·e·s¹⁰⁴. Le CNML conseille le gouvernement en définissant les actions nécessaires pour aménager, protéger et mettre en valeur le littoral par l'intermédiaire d'une gestion intégrée des zones côtières. Il a notamment coordonné en 2017 l'élaboration de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) qui doit s'articuler avec deux autres stratégies, la première, celle de la Stratégie nationale pour la transition écologique vers le développement durable, et la seconde, la Stratégie nationale pour la Biodiversité. Localement, elles se déclinent dans les SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et les SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires).

L'association Rivages de France, qui a pour objet de rassembler principalement les gestionnaires des sites du Conservatoire du littoral. Par « gestionnaires », il est entendu des structures ayant une convention de gestion pour un site du Conservatoire du littoral. À ce titre, le statut de ces gestionnaires est multiple. On y retrouve essentiellement des collectivités (département, intercommunalités, communes), des associations, des fondations ou des établissements publics d'État¹⁰⁵. Cette association a été créée à l'initiative des collectivités qui avaient en charge la gestion des terrains du Conservatoire du littoral. Cette structure multi-acteur·trice·s a pour objectif d'animer le réseau de métropole et d'Outre-Mer par du conseil et de la formation, mais aussi de la veille en faveur des gestionnaires de site. Elle se veut être un outil de lobbying en direction de toutes les instances où sont discutés ces enjeux de gestion, mais aussi vers la communauté littorale et lacustre autour de trois polarités¹⁰⁶ : vis-à-vis de l'AFB (Agence française pour la biodiversité), sur les enjeux économiques et enfin sociaux des sites.

L'Association Nationale des élus du littoral (ANEL). En 1978, le député-maire du Havre crée cette structure pour réunir l'ensemble des élu·es de métropole et d'Outre-Mer autour des enjeux spécifiques du développement économique et de la protection des littoraux. L'ANEL associe les élu·e·s provenant de plus de la moitié des communes, intercommunalités, départements et régions

104 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/conseil-national-mer-et-des-littoraux-cnml> [consulté le 18 novembre 2019]

105 D'après la présentation du site Internet :

<http://www.rivagesdefrance.org/association-rivages-de-france/organisation/membres/> [consulté le 18 novembre 2019]

106 D'après la présentation du site Internet : <http://www.rivagesdefrance.org/association-rivages-de-france/missions/portage-politique-lobbying/> [consulté le 18 novembre 2019]

maritimes de métropole et d’Outre-Mer. Elle est aussi l’interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics pour les questions relatives à la mer et au littoral, notamment comme membres du CNML.

Des créations de structures spécifiques (GIS Littoral Basque et GIP Atlantique).

À l’échelle locale, des instruments ont été créés pour territorialiser à une échelle donnée les questions d’adaptation en zones littorales. C’est par exemple le cas à l’échelle régionale avec le GIP Littoral Atlantique ou à une échelle infra et transfrontalière comme celle du Pays Basque avec le GIS littoral basque. Historiquement, c’est à travers la question de la qualité de l’eau que la notion de risque a été réfléchi. Dans les années 1990, des analyses de qualité mauvaises mobilisent des acteur·trice·s locaux et des associations (Surfrider) qui obligent les élu·e·s locaux à réagir. Un travail sur l’assainissement est lancé, mais émerge aussi le besoin d’avoir plus de données dynamiques sur l’état de la qualité de l’eau.

Pour ces deux agglomérations littorales (ex-Agglomération Côte Basque Adour et ex-Agglomération Sud Pays Basque), le Département des Pyrénées-Atlantiques travaille à la mise en place d’un GIS littoral (Groupe d’Intérêt Scientifique) autour de deux sujets, la qualité de l’eau et les risques côtiers, dès 2013 après plus de deux ans de gestation. Ce GIS Littoral Basque permet aussi de proposer des sujets de recherche qui émanent des universités et des chercheur·e·s, mais aussi de la collectivité.

Dans le même temps sont créés l’Observatoire de la côte aquitaine et la Stratégie littorale du trait de côte qui vont permettre au territoire de s’emparer pleinement des sujets en initiant la réflexion politique et technique. La GEMAPI va accélérer définitivement la réflexion.

Deux stratégies locales vont être écrites avec la même méthodologie que celle du GIP Littoral Atlantique. Il y aura plus de facilité à mettre en place la cohérence de ces deux schémas lors de la fusion du nouvel EPCI, l’agglomération du sud choisissant de communiquer et celle du nord communiquant moins parce que plus contrainte par les aménagements et choix possibles (hyper urbanisation littorale). À ce jour, l’agglomération ne gère pas les ouvrages, ni les questions de l’érosion. Il y a un attachement important à la gestion municipale des ouvrages par les mairies. À ce jour, il n’existe pas de PAPI, ni de PPR.

Aujourd’hui, les sujets du service sont :

- La création d’une exposition itinérante sur les risques côtiers,
- L’intégration des risques côtiers dans les documents d’urbanisme,
- Le projet Marea du GIS Littoral Basque : **MAREA** pour « **Modélisation et Aide à la décision face aux Risques côtiers en Euskal Atlantique** »,

- L'accompagnement des communes sur la stratégie face aux risques (exemple à Bidart suite à un mouvement de terrain),
- L'étude prospective sur la route de la Corniche (problème d'érosion),
- Le retour sur la tempête avec le BRGM et l'observatoire de la côte aquitaine,
- Le projet de recherche « falaise » afin de mieux comprendre les mouvements de falaise.

Le GIP Atlantique

Le GIP Atlantique est issue de la Miaca. La Mission interministérielle à l'aménagement de la côte Atlantique avait pour charge de 1967 à 1988 la définition de l'aménagement touristique du littoral des Landes et de la Gironde et de l'aménagement du pôle urbain littoral du Pays Basque nord. Il n'existe pas de bilans complets pour évaluer cette période. Seuls quelques documentaires sur le site de l'INA témoignent du caractère très descendant de la démarche avec des sommes considérées aujourd'hui comme généreuses au regard des budgets des pouvoirs publics.

À la fin des années 1990, le Conseil Régional Aquitaine et les services de l'État vont relancer cette réflexion sur l'aménagement et le contexte du développement durable. En 2002, un Livre Bleu va être le fruit d'une large concertation avec les parties prenantes (élu·e·s, administrations, professionnel·le·s, associations et expert·e·s). Ces travaux ont été lancés à partir de 2001 par le Conseil Supérieur du Littoral Aquitain, et depuis 1996 par l'observatoire Aquitain de la côte Aquitaine qui observe les dynamiques côtières depuis 1996 sous l'égide de l'Observatoire de la côte aquitaine. Elle a en effet été créée par une loi de 1996 en tant qu'outil de coopération entre l'État et les communes dans le but premier de régulariser et d'améliorer des situations d'occupation sur la bande des 50 pas géométriques (Rocle, 2015). Il a pour objectif de conduire et d'améliorer des opérations d'aménagement dans des zones soumises aux aléas littoraux actuels ou à venir.

Pour organiser un outil partenarial sur la question de la gestion intégrée sur l'impulsion du Conseil Régional, de l'État, il est décidé de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) qui associe les départements de la Gironde, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, mais aussi les EPCI littoraux du Bassin d'Arcachon Sud, Côte Basque Adour et Pays Basque Sud. Il associe également les Communautés de communes du littoral : Pointe du Médoc, Lacs Médocains, Médullienne, Nord Bassin d'Arcachon, Grands Lacs, Mimizan, Côte Landes Nature, Marenne Adour Côte Sud et Seignanx. Le 16 octobre 2006, un arrêté préfectoral validait l'assemblée constitutive¹⁰⁷.

Le Conseil permanent de la transition énergétique et du climat (COPTec)

¹⁰⁷ <https://www.giplittoral.fr/le-gip/historique-et-contexte> [consulté le 3 avril 2019]

A été installé en mai 2016, par la Région Nouvelle-Aquitaine pour co-construire l'action publique régionale avec les parties prenantes. Ce conseil réunit 540 organisations (privées, publiques, associatives, laboratoires de recherche) sur les questions de transition énergétique et d'adaptation aux changements climatiques. Les questions du littoral sont également représentées¹⁰⁸.

2. Concertation, décision et environnement

Le chemin est long dans les relations entre les acteur·trice·s publics et leurs partenaires, les intérêts divergent, et où parfois le volontarisme politique dissimule le manque d'information, l'ignorance des choix possibles ou la pression d'acteur·trice·s (Lascoumes et Le Galès, 2018). L'émergence des problématiques environnementales oblige la conduite de l'action publique sur des champs plus complexes qui introduisent de la controverse. La mise en débat, la participation sont aujourd'hui des éléments qui sous-tendent les politiques publiques et tendent d'améliorer et d'éclairer la décision publique.

2.1 De la concertation et la participation à la démocratie écologique ?

Les modes de consultation du public remontent à des pratiques anciennes et se sont développés sous deux aspects (Rosanvallon, 1998). L'un des aspects de la consultation du public remonte au développement des équipements et des infrastructures, notamment par l'intermédiaire des « enquêtes publiques ». L'autre serait né à la fin du XIX^{ème} siècle avec l'avènement de l'« État Consultatif », l'État déléguant ponctuellement à des comités locaux le soin de l'élaboration de politiques publiques locales. Ces comités comprennent le plus souvent des membres de l'administration, des experts et des représentants de la société civile. D'après Rosanvallon, c'est de cette période que daterait l'idée d'un « Conseil national économique » qui deviendra ensuite le Conseil Économique et Social, puis le Conseil Économique, Social et Environnemental (Rosanvallon, op. cit., p.269). Dans les années 1970, des comités *ad hoc* verront le jour pour résoudre des problèmes politiques : le Comité consultatif national d'éthique (1983), la Commission de la nationalité (1987), les États généraux de la sécurité sociale (1987) et la Commission nationale du débat public (1997). Ces comités fonctionnent sur la base d'expert·e·s et d'élue·e·s, voire de quelques représentant·e·s associatifs, mais également sous la forme de participation plus large : les assises, les états généraux. Il s'agit de créer de nouveaux pouvoirs consultatifs issus des intérêts et des compétences qui peuvent s'apparenter à des formes de corporatisme. Rosanvallon pense que la démocratie subit deux tensions qui entrent en concurrence. La première est la théorie classique qui

108 Le Conseil permanent de la transition énergétique et du climat (COPTec), <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/grands-projets/conseil-permanent-transition-energetique-climat-coptec.html> [consulté le 5 juillet 2020]

veut que le peuple soit représenté de façon arbitraire par les élu·e·s, c'est-à-dire de façon non représentative du corps social existant. L'autre prévoit au contraire que le corps social soit représenté dans sa diversité, ses catégories et dans sa divergence avec un retour parfois à des modes corporatistes. Le besoin de revenir à cette deuxième théorie arrive lorsque que le système démocratique n'arrive pas à régler des crises, notamment dans son incapacité à gérer les effets induits par la mondialisation (Capdevielle, 2001).

À partir des années 1970, la France renforce son arsenal législatif sur la protection de l'environnement. C'est le cas par exemple pour la mise en place de l'étude d'impact par la loi du 10 juillet 1976 (n°76-629) qui permet l'information du grand public sur les risques environnementaux que peuvent engendrer la construction d'ouvrages et d'infrastructures nouveaux. De même, la loi dite « Bouchardeau » en 1983 (n°83-630) affirme la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement. Il s'agit de pouvoir recueillir les informations et les propositions du grand public. Malgré tout, de nombreux heurts continuent à opposer le public aux projets de construction d'infrastructures (autoroute, lignes TGV, extension d'infrastructures...). Au cours des années 1990, naît l'idée de mettre en place aux niveaux national et international des mesures permettant la participation des habitants plus en amont des projets d'aménagement du territoire. C'est le cas de la signature de la France pour la convention d'Aarhus¹⁰⁹ qui porte sur l'accès à l'information, la participation du public ainsi que sur la possibilité de recours juridique en matière d'environnement (Bourg et Boy, 2005). La création de la Commission Nationale du débat public et de la Commission Française du Développement Durable répondent malgré les imperfections et les manques à ce souci d'associer les décideur·euse·s et les habitant·e·s dans les projets d'aménagements du territoire et des prises en compte environnementales. Des précédents avaient néanmoins eu lieu lors de consultations nationales, mais les procédures mal définies ne donnent que peu d'éléments d'analyses : les états généraux de la santé en 1998-1999, la commission « Coppens » en charge de la rédaction de la Charte de l'Environnement, ou encore le débat national sur l'eau et l'énergie (Bourg et Boy, op. cit., p.19).

109 La convention d'Aarhus a été signée par 39 pays membres du Conseil Économiques et Social des Nations-Unies et de la Communauté Européenne au Danemark le 25 juin 1998. En France elle a été adoptée par le Sénat le 21 février 2002.

Encadré 3: La Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

Le 4 septembre 1997, Dominique Voynet - alors Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire renforce la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette décision fait suite à l'introduction en France de la procédure de débat public par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995, qui voit le renforcement de la protection de l'environnement à titre très expérimental (Hélin et Hostiou, 2002). Cette loi et son décret d'application renforcent la nécessité de la consultation du grand public et des associations au préalable : « un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration »¹¹⁰. Cette commission a pour rôle d'encadrer et de s'assurer du bon déroulement des débats publics. Ces membres ont le rôle d'animer les débats. En conformité avec la convention de d'Aarhus adoptée en France en février 2002, la CNDP devient une instance administrative « indépendante » dont, jusqu'à présent, le secrétariat était assuré par le Ministère de l'Environnement et de l'aménagement du Territoire.

En plus de vingt ans, des dizaines de dossiers par an sont soumis à la CNDP, 96 en 2018¹¹¹. Mais, les associations regrettent souvent que l'opportunité du projet ait été débattue au préalable entre la collectivité et le maître d'ouvrage (Kempf, 2005)¹¹². Même si avec la loi sur la démocratie de proximité la CNDP a été renforcée en instance administrative indépendante, l'expérience force à dire que sur de nombreux sujets, entre les discours appelant à la transparence démocratique et la pratique, les déclarations ne sont guère respectées. En octobre 2005, le Ministère de l'Industrie refusait que l'on porte au débat certaines informations relatives à la vulnérabilité du nouveau réacteur à fusion nucléaire EPR. EDF passait déjà des appels d'offres sur la construction du nouveau réacteur alors même que la procédure administrative de saisine du CNDP n'était pas terminée, et que ces mêmes documents avaient été cachés aux parlementaires quelques mois auparavant (Kempf, 2005). En janvier 2019, le « Grand Débat National » qui était présenté comme une issue de la crise des « Gilets Jaunes » ne se fera pas sous l'auspice de la CNDP jugée trop critique sur la méthodologie et les objectifs de débat public du gouvernement.

Le paradoxe de la CNDP est que malgré son statut qui lui confère une indépendance, elle ne peut s'auto-saisir de problèmes qu'elle qualifierait d'utilité publique. Sa fonction même d'organisatrice de débat public entraîne souvent le malentendu : consultation, concertation, information (Callon et *al.*, op. cit., p.231).

Le « Grenelle de l'environnement » a été en lui-même un processus participatif qui a mis sur le devant le concept de « gouvernance à cinq » (État, collectivités territoriales, syndicats de salariés, organisations d'employeurs et associations de défense de l'environnement). Ensuite, c'est avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 que l'article L. 300-200 du Code de l'Urbanisme institue la « concertation ». Il s'agit des « opérations d'aménagement, de création de zones d'aménagement concerté (ZAC) et révision des SCOT et des PLU au niveau communal ou intercommunal » (Monédiaire, 2011). Ladite « concertation » doit se dérouler sur toute la durée de l'élaboration du projet. La loi Engagement national pour l'environnement (Ene) de 2010 permet à « une personne, publique ou privée, à l'initiative d'un projet, d'un plan, d'un programme, d'une décision assujettie à enquête publique de faire précéder celle-ci d'une « concertation préalable » destinée soit au « public », soit à un « comité » dont la composition est inspirée de la « gouvernance à cinq ». Il s'agit d'une procédure absolument facultative, aucun décret

110 D'après le décret d'application n°96-388.

111 D'après site CNDP <https://www.debatpublic.fr/projets-en-debat> [consulté le 7 décembre 2019]

112 Qui a peur de la démocratie ?, H. Kempf, le Monde du 05 novembre 2005.

d'application n'étant prévu par la loi ». Cette loi Ene entend organiser la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'État et de ses établissements publics en matière d'environnement. Mais certains points semblent réduire la plus-value de cette participation : délais très brefs, et Gérard Monédiaire (op. cit.) d'écrire : « *le début de mise en œuvre de cette forme nouvelle de participation semble marqué par l'improvisation et/ou l'arbitraire quant aux projets mis à la consultation ».*

Aujourd'hui, la démocratie environnementale s'ajoute à la démocratie administrative. Depuis une vingtaine d'années, une série de mesures à l'échelon international et local a été mise en place sans bousculer pour autant la démocratie administrative. Avec la déclaration de Rio 1992 (article 10), la convention d'Arrhus, la Charte de l'Environnement ou encore la CNDP et certaines lois font le lien entre démocratie, environnement et participation. Il est demandé la participation de tous les acteur·trice·s qui peut remettre en cause le binôme expert·e·s-décideur·euse·s (Fleury, 2019). On peut compléter à propos de la démocratie environnementale que c'est une forme de démocratie de participative qui reconnaît les citoyen·ne·s dans les questions environnementales. On obtient donc par cette définition une notion de compétence des citoyen·ne·s sur le savoir et le pouvoir (Larrère, 2019).

Sur le savoir :

- Passer de la polémique à la controverse,
- Approche Habermasienne de la délibération, par le consensus et le conflit et par de l'ingénierie sociale et pratique autour des citoyen·ne·s.

Sur le pouvoir :

- Intérêt public pour sortir du localisme et de l'intérêt particulier,
- Nécessité d'articuler participation et décision (participation, négociation et délibération), conseil/décision sans se focaliser sur la décision.

Sur la question de la démocratie écologique, Catherine Larrère (op.cit.) fait une différence avec la démocratie environnementale, car cette dernière première prend en compte la finitude du monde.

Sur ces deux concepts, elle rajoute plusieurs éléments :

- Égalité dans la participation,
- Égalité territoriale,
- Justice environnementale et accès à la décision.

La CNDP illustre le fossé entre les déclarations de transparence dans le débat et les pratiques. Tant que nous n'aurons pas répondu à la question de savoir si on souhaite un réel partage du pouvoir et de décisions politiques, les procédures de démocratie participative, environnementale ou écologique

n'auront que peu d'impact, ou du moins se borneront au bon vouloir des institutions qui les appliquent, en laissant planer le doute sur la définition-même des contenus de participation ; des citoyen·ne·s, bercés entre déception et frustration (Blondiaux, 2005, p.134).

2.2 Les oppositions entre les utilisateur·trice·s des espaces et défenseurs·es de l'environnement

« ZAD partout » est un graffiti qui a fleuri dans de nombreux endroits ces dernières années. À l'origine, la « zone à défendre » a été l'objet de 10 ans d'occupation d'une zone de 10 kilomètres sur 2,5 à Notre-Dame-des-Landes où la population s'opposait à la construction d'un nouvel aéroport, projet initié en 1974 par l'État. Mais on peut citer d'autres exemples : les occupant·e·s de la forêt de Kolbsheim en Alsace qui empêchent le Grand contournement urbain de Strasbourg, les habitant·e·s du bois Lejux en Meuse qui luttent contre le site d'enfouissement de déchets nucléaires Cigéo (Lindgaard, 2017). Les affrontements avec les forces anti-émeutes dans la ZAD de la forêt de Sivens dans le Tarn ont même fait un mort le 25 octobre 2014 chez les opposant·e·s à la construction d'un barrage. Un Atlas mondial¹¹³ cartographie les conflits environnementaux dus à l'énergie nucléaire, à l'eau, à la fracturation hydraulique, au foncier, à la biodiversité, aux hydrocarbures ou à la gestion des déchets mais aussi des grands projets. Ce projet est financé par l'Union européenne et rassemble plus de 100 personnes issues de 23 universités et organismes de justice environnementale dans 18 pays, ainsi que des dizaines de collaborateur·trice·s indépendants. Il met en lumière le côté universel de ces oppositions, mais également de plus en plus variés et nombreux, souvent expliqués par le syndrome NIMBY (Not in my backyard). Cette théorie a été initiée aux États-Unis par les aménageur·e·s qui depuis la fin des années 1970 décrivent par ces raccourcis les oppositions qu'ils rencontrent : NIMEY (Not in My Electoral Yard ou Year), BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone), LULU (Locally Unwanted Land Use), CAVE (Citizen Against Virtually Everything), NODAM (No Development After Mine), etc. (Jobert, 1998). Dans les années 1990, cette théorie devient très prisée en Europe par les chercheur·e·s et les professionnel·le·s. Comme l'explique Jobert : « *le rejet d'un projet peut alors, tant à travers l'hypothèse «NIMBY» qu'à travers ce type de constat empirique caricatural, s'analyser sous le strict angle de l'intérêt particulier : la légitimité du projet n'est nullement entamée* » (Blondiaux, op. cit., p.72).

De nombreux travaux nord américains exposent que ces conflits sont très localisés, et donc peuvent s'expliquer par un côté très égoïste des contestataires. Le syndrome explique qu'ils s'opposent en raison de ses impacts sur leur environnement immédiat (Fischer, 1993). Il s'agit de mobilisations

113 EJAtlas - Global Atlas of Environmental Justice - <https://ejatlas.org/> [consulté le 9 décembre 2019]

locales contre des projets supposés apporter des nuisances en termes environnemental et sanitaire (usines sensibles, incinération, retraitement...), mais aussi des dommages visuels, de la qualité de vie... (Brian, 1991). Ainsi, la réponse du promoteur·euse ou de l'utilisateur·trice d'espace, qu'il soit privé et/ou public, sera de communiquer sur la non dangerosité du projet ainsi que son bien-fondé pour viser à convaincre la population concernée. Mais cette communication publique semble aujourd'hui mal adaptée sur deux points. Le premier est celui de ne pas accorder aux habitant·e·s un savoir profane et documenté. En effet, les rapports entre sciences et société ont évolué. La science n'est aujourd'hui plus univoque et s'appuie sur des débats sociaux et où l'expertise citoyenne n'est plus aujourd'hui que militante mais aussi scientifique (Van der Sluijs et *al.*, 2008 ; Bonneuil, 2006). Deuxièmement, la question du risque est aujourd'hui un des sujets largement débattus par la société et que les cadres démocratiques traditionnels peinent à encadrer et à animer (Offe et Preuss, 1997). Devant ce cadre renouvelé sur des questions essentielles : de la décisions des risques, ces questions et revendications écornent quelque peu la vision traditionnelle de nos organisations démocratiques, déléguant aux seul·e·s élu·e·s la décision et la vision des territoires, mais aussi aux industries la vision du progrès. La notion d'acceptation sociale va émerger pour mieux appréhender les enjeux induits par le syndrome NIMBY et ainsi mieux les traiter. La Figure 6, illustre les évolutions des rapports entre décideur·euse·s, expert·e·s et société civile où l'expertise et la connaissance ne sont que l'apanage des dirigeant·e·s politiques mais aussi de la société civile.

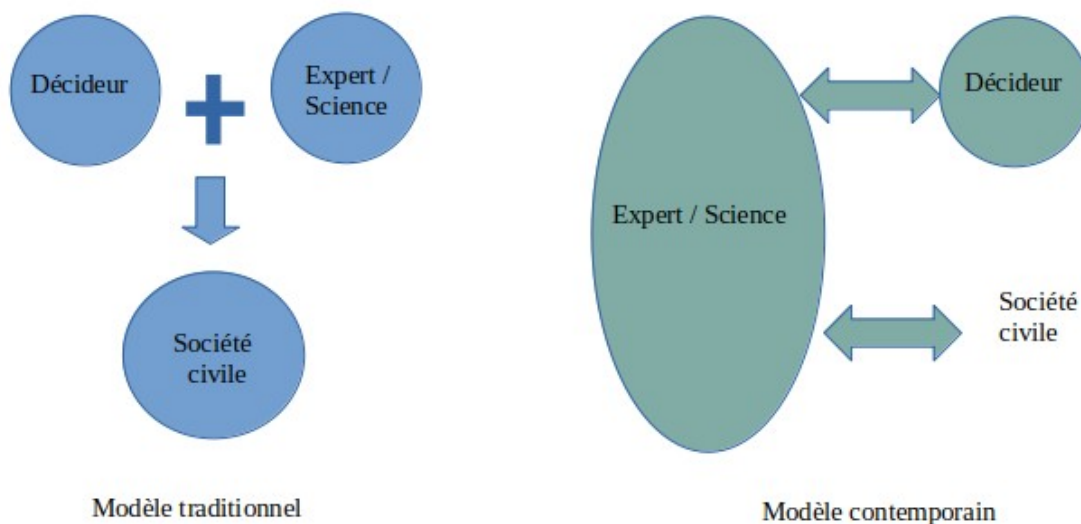


Figure 6: Évolution des rapports entre science, décideur et société civile (Gendron, 2014)

La notion d'acceptabilité sociale se heurte à deux stratégies antagonistes : celle qui veut qu'il s'agisse de faire accepter des décisions à la société civile et la population, et l'autre qui soit une stratégie de relation publique. En 2011, Yann Fortin et Marie-José Fournis proposent une

formalisation : « un processus de négociation sociale relié à la « capacité collective et communautaire de délibération (...) [aptés à traduire] dans des normes et des institutions fortes, capables de rendre opératoires les grands compromis dessinés et reconnus par les membres de la communauté » et qui a pour effet de territorialiser un grand projet (politique), soit le rendre conforme pour assurer la reproduction/pérennité de la communauté territoriale (bien-être, conditions de vie, cohésion sociale) et son développement territorial durable (capitaux; pouvoirs) » (Fournis et Fortin, 2015). Cette définition permet de se sortir des travers d'une définition simpliste, à la fois en dégageant les oppositions entre projet et territoire, mais également un apport analytique qui focalise sur le rapport sciences-société de l'acceptabilité sociale. Ces travaux se sont basés sur des exemples de la province du Québec avec le Bureau d'audiences publiques de l'environnement sur des sujets tels que la production porcine, l'exploitation de gaz de schiste ou de projets miniers, mais ils s'appuient également sur des projets internationaux comme : les ressources forestières, les déchets nucléaires, la construction de parcs éoliens ou de développement des énergies renouvelables.

Les enjeux de la gestion de l'acceptabilité sociale en termes de pilotage et de management de l'action publique remettent en cause le modèle rationaliste de la prise de décision et la gestion où le savoir technique dominait (Callon et *al.*, op.cit.). Cette remise en cause s'incarne par la controverse qui peut prendre la forme de mobilisations et de manifestations qui vont impliquer des expertises pluralistes et des acteur·trice·s pluriels (société civile, décideur·euse·s, expert·e·s). Ces problèmes entre promoteur·trice·s et défenseur·e·s ont profondément changé car les projets ne sont plus légitimés par la science et l'expertise sur l'intérêt général ? Cependant, il existe un environnement réglementaire de plus en plus complexe (Barbier et Nadaï, 2015), et aussi une capacité des défenseur·e·s à mobiliser une expertise et des propositions en faisant jouer sur des nouveaux outils de régulation, à savoir la participation et la précaution, mais également la prise en compte écologique. On peut aussi comparer les options et les alternatives bien au-delà de son territoire. Et enfin, nous l'avons vu, l'apport des sciences humaines est déterminante pour, au mieux, faire vivre ces évolutions.

Nous pouvons à ce stade nous poser la question de savoir si la gestion intégrée des zones côtières n'était pas une tentative pour favoriser une acceptabilité sociale des enjeux littoraux par une approche globale.

2.3 La diversité des représentations sociales sur la problématique littorale

À propos du littoral, les représentations sociales ont évolué. Nous sommes aujourd'hui loin des effets répulsifs ou de dangerosité du littoral (Péron, 1994). S'il subsiste encore de vieilles peurs, elles sont à l'origine de fictions : Les dents de la Mer... Nous nous sommes éloignés également de la vision du XX^{ème} siècle, ce territoire du « plein » que l'on peut dominer et aménager sa croissance, tel le Préfet Grimaud qui dans les Landes lança la Mission interministérielle d'aménagement de la Côte Aquitaine ou la Société des Landes de Gascogne qui tenta de dominer les conflits d'usages et de fractionner ces aires littorales en espaces usagers bien tranchés (Lachaise, 2015). Cette vision a pendant trente années décomposé ces zones avec le même modèle spatial : zones d'activités pour la production et les échanges maritimes, zones d'activités liées au développement touristique, zones protégées qui ne pouvaient accueillir que des activités agricoles (Hugonie et Miossec, 1998). D'une manière contemporaine, le littoral semble être rentré dans une représentation sociale plus uniforme (Péron, op. cit.) : « *il semble qu'on soit entré maintenant dans une troisième phase qui serait celle d'un littoral pensé et ressenti collectivement comme un territoire unique, conçu mentalement comme un tout, [...] L'ensemble du trait côtier est devenu en quelques années l'espace de tous, espace de détente, d'amusement, de remise en forme. Ceci a d'ailleurs entraîné le développement d'un nouveau type d'aménagement littoral relativement discret, associant parcs de stationnements en arrière de la côte, chemin d'accès au rivage, protection des dunes* ». La chercheuse mentionne également l'attrait des grandes fêtes culturelles, dédiées aux chants, à la mise à l'eau des navires, la parade ou la construction de vieux gréements... Celle-ci pense que la maritimité de la fin du XX^{ème} siècle est aussi une forme de retour au local.

Les aménités environnementales sont aujourd'hui très présentes dans les représentations du littoral (dimension de loisirs, touristiques et de terroir). D'origine latine et du verbe « amare », ce terme, selon le dictionnaire, évoque la qualité de ce qui est agréable à voir ou à sentir, la douceur d'un point de vue du climat ou d'un paysage¹¹⁴. Au Québec, ce terme est utilisé pour évoquer des avantages non monétaires et les étatsuniens l'envisagent comme une offre objective et matérielle mais aussi non monétaire avec des termes comme *facilities* ou *commodities* (Mollard et al., 2014). Ces définitions offrent deux approches des aménités : l'une basée sur la perception et la subjectivité et l'autre celle d'une offre objective, dans les deux cas non monétaire. C'est le cas quand on parle d'un lieu dans lequel il y a des qualités non marchandes à vivre et à travailler (Power, 1988), et les aménités rurales font référence à la valeur du plaisir des espaces ruraux associés à leurs conditions naturelles et culturelles (Marcouiller et al., 2002). Dans le premier cas, il y a « une demande », et dans le

114 Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, CNRS atilf <https://www.cnrtl.fr/definition/am%C3%A9nit%C3%A9> [consulté le 18 novembre 2019]

second, « une offre ». L'interaction offre-demande correspond à ces systèmes d'aménités. Ces termes commencent à être de plus en plus employés dans les années 1970 après les deux chocs pétroliers (1973 et 1979) quand les questions environnementales se font de plus en plus pressantes. Dans les zones littorales, les aménités supportent les développements économiques notamment, car elles incarnent un rôle non négligeable en termes touristique et résidentiel. Elles servent aussi de support aux activités économiques locales (ostréiculture, pêche). Elles sont sensibles aux prélèvements et aux choix économiques pris. Il s'agit d'un complexe équilibre territorial à trouver entre préservation des ressources et attractivités. Les travaux de Linwood Pendleton ont montré que les services écologiques rendus par les aménités littorales étaient souvent décrits par ressource et non de façon globale (Pendleton et al., 2007). Il présupposait qu'une gestion plus intégrée pourrait ainsi mieux envisager une perception globale des aménités littorales. Ainsi, les aménagements littoraux gagneraient en analysant globalement ces ressources et les attentes des usagers de ces territoires. Une étude a été mise en place à l'échelle du Bassin d'Arcachon pour évaluer d'un point de vue économique les représentations et les préférences de touristes sur l'aménagement de ce lieu. Les chercheur·e·s voulaient recueillir les représentations par rapport à la place des aménités dans les projets de gestion de cet espace littoral (Dachary-Bernard et Lyser, 2016). Les résultats ont montré qu'un nombre important de personnes interrogées étaient « *particulièrement enclines à supporter financièrement des évolutions respectueuses des aménités naturelles locales, et un tourisme de jeunes, axé sur des activités de nature « aménagée* ». Ainsi, ce travail sur les représentations pour mettre en parallèle des aménités littorales semble particulièrement intéressant dans une perspective de développement touristique basé sur la proximité et ses spécificités, ainsi que la préservation des aménités naturelles.

Dans le cadre d'une étude menée auprès de 141 élu·e·s des communes littorales, de toutes les façades maritimes de la métropole (Le Morel, et al., 2015), il leur a été demandé d'effectuer des choix dans une liste des 40 items qui leur étaient proposés pour décrire leur commune littorale. L'analyse a fait nettement apparaître deux regroupements distincts. Un premier regroupement s'organise autour de l'item « Tourisme ». Un second regroupement s'organise autour de l'item « Érosion de la côte ».

Cette étude permet de mettre en corrélation des représentations conceptuelles et graphiques relativement similaires, à la fois sur les questions de potentialités et d'aménités que représente le littoral, mais aussi des risques et des nécessaires protections. À ce stade, nous n'avons pas trouvé d'études similaires qui pourraient mettre en avant les représentations des habitant·e·s des communes littorales. Cependant, une étude sur les représentations paysagères du littoral pointe que cette représentation plus environnementale démontre une importance donnée à la notion de milieu de vie

et du désir de résider sur le littoral avec la paradoxale conciliation des « *principes de limitation de l'urbanisation et de préservation du littoral* » (Robert et al., 2016).

On peut dès lors se demander si un travail sur les représentations des individus n'est pas une base préalable à des volontés de renouvellement de l'action publique littorale. Du moins, ces représentations pourraient également participer à la construction d'indicateurs de l'action publique.

3. La relativité des changements dans les politiques publiques en matière d'environnement

L'action publique littorale se justifie par l'ampleur de la crise écologique et à ce titre elle ne se singularise pas par rapport à l'action publique générale environnementale. Pouvons-nous pour autant parler de changement ? La question du changement dans l'action publique se caractérise par plusieurs façons de l'approcher (Hoeffler et al., 2019). L'une est d'envisager le changement d'un point de vue systémique et fonctionnel, sur la façon dont on construit le problème (Parsons et Shils, 1951). Une autre est d'y observer sa mise en œuvre (Preesman et Wildavsky, 1973 ; Wildavsky, 1979 ; Hood, 1976). On peut aussi étudier les changements à l'aune des héritages culturels des organisations et des acteur·trice·s (Hogwood et Peters, 1983), mais aussi de leur recyclage d'actions comme le souligne Lascoumes (1994).

Nous tenterons dans cette partie d'étudier la façon dont les problèmes environnementaux se construisent, se décident et se mettent en œuvre dans le champ de l'action publique en changement.

3.1 La construction des problèmes environnementaux

L'élaboration des politiques et des actions publiques environnementales revêt des particularismes au regard d'autres politiques publiques. Dans un premier temps, nous l'avons vu, l'environnement a une place incontournable dans les agendas internationaux et locaux grâce aux pressions de la société civile mais aussi des expert·e·s. Le champ de l'environnement et du développement durable porte un caractère systémique et interdépendant qui rend ses sujets transversaux et donc complexes pour l'action publique. Enfin, depuis les années 1990, la perception du champ de l'environnement est envisagée du local au global, ce qui rend compliquée la mise en œuvre des actions et des programmes.

En sociologie et en science politique, la notion de problème public n'est pas consensuelle, mais le consensus se fait sur le fait qu'une situation puisse être désignée par un·e acteur·trice comme devant ou pouvant être différente de sa réalité actuelle (Gilbert et Henry, 2012). Ainsi, une situation jusqu'ici jugée acceptable peut être remise en cause et problématisée. Pour ce faire, il faut qu'un processus s'enclenche, le *naming, blaming, claming* (Felstiner et al., 1980-1981). Il s'agira dans un

premier temps de verbaliser le sujet et l'enjeu (*naming*), dans un second temps de déterminer une responsabilité qui se verra attribuée à l'enjeu (*blaming*), et enfin elle sera élaborée sous forme de revendication (*claiming*). Pour illustrer cette approche, Pierre Lascoumes prend l'exemple de la construction du problème de la pollution atmosphérique et de son traitement (Lascoumes, 2007). Pour lui, la phase de développement industriel de 1810 à 1960 et la succession de crises sanitaires liées à la pollution industrielle va permettre, après une forte mobilisation médicale et ensuite politique, de qualifier le lien entre pollution atmosphérique et santé. La période de 1960 à 1980 va être le temps des scientifiques et des ingénieur·e·s par la mise en place de systèmes de mesure et d'alerte puis de contrôles réglementaires. À partir des années 1980, la pollution devient un problème de santé publique. La grille de lecture proposée par Felstiner et al permet de voir comment l'élaboration de la problématique environnementale s'effectue.

Pour Pierre Lascoumes, la construction d'un problème public se classe dans trois catégories (Lascoumes, 2012). La première catégorie est celle qui permet le passage de faits sociaux à un problème public, c'est-à-dire à la façon dont on va pouvoir formuler des questions dans le cadre de la mise en débat public et mesurer ces effets. La deuxième catégorie est celle du passage du problème public au traitement politique. Enfin, la troisième catégorie coïncide avec la mise à l'agenda politique, soit en passant par une mobilisation sociale, soit par des recommandations portées par des expert·e·s et groupes d'intérêts ou soit finalement par les politiques eux-mêmes du fait des relatives concurrences et jeux d'acteur·trice·s politiques. En ce qui concerne les problèmes environnementaux et leurs tentatives de résolution, Lascoumes (op. cit., p.92) précise que l'apport des controverses est indispensable, d'abord car ces controverses permettent de renforcer le pouvoir d'agir du citoyen et l'expertise citoyenne (Laffite, 2015). Elles sont aussi un espace d'élargissement du répertoire des actions collectives, permettent une stabilisation d'enjeux hétérogènes et en assurent la visibilité sociale (Lascoumes, 2002).

Ainsi, la construction d'un problème public environnemental ne peut se faire sans des allers-retours entre des acteur·trice·s publics et privés par un processus documenté d'un point de vue académique où ceux-ci vont tenter d'imposer leur représentation d'un sujet et de l'interprétation qu'ils en font. Ce sujet peut également devenir problématique au fur et à mesure d'une expertise profane, citoyenne ou scientifique. La mise à l'agenda politique dépendra également d'un jeu d'acteur·trice·s déterminé par des rapports de force, qu'ils soient sociaux, de groupes d'intérêts générales ou concurrentiels. La décision est supposée ensuite être l'essence de la politique.

3.2 L'acte de décider

L'économie s'est intéressée aux choix publics dans les années 1950. Cela a donné lieu à la théorie des choix politiques basée sur la notion de choix rationnel, conceptualisé en 1962 par James M. Buchanan (*Public Choice theory*), Prix Nobel d'économie issu de l'école de Chicago. Cette théorie a pour postulat que les acteur·trice·s politiques et économiques sont dotés de la même logique, celle qui veut qu'ils agissent pour leur intérêt personnel. Pour les décideur·euse·s politiques, leur intérêt peut notamment être leur réélection, en conséquence de quoi, les décisions prises ne représentent pas l'intérêt général. Une des finalités de la théorie du *Public Choice* a pour corollaire de préférer réduire l'influence de l'État et de l'action publique. Herbert Alexander Simon, sociologue, économiste et Prix Nobel en 1978, va critiquer cette théorie. Il va parler d'une rationalité limitée (*bounded rationality*) en observant les organisations et les décisions (Simon, 1956). Pour lui, la rationalité des décideur·euse·s est limitée pour quatre raisons. La première est qu'il existe un déficit d'information sur les situations : soit elle n'est pas disponible, soit elle est trop coûteuse. La seconde vient du fait que les décideurs n'explorent pas toutes les options possibles. La troisième est que ces mêmes personnes n'ont pas une préférence claire par rapport à leur cadre idéologique : interventionniste, libéral, etc. La dernière est que finalement, ces préférences ne sont pas hiérarchisées, pas immuables et peuvent évoluer au cours du temps et de l'action. Cette approche de Simon par la rationalité limitée permet d'éclairer différemment la décision publique en analysant dans le détail le contexte de prise de décision d'un décideur. Le philosophe Raymond Boudon va critiquer cette théorie du choix rationnel car elle ne permet pas d'expliquer de nombreux faits sociaux, les croyances, les prescriptions (Niosi, 2002). Il ajoute aux trois rationalités de Max Weber (téléologique, axiologique, traditionnelle) celles qui sont utilitaires et cognitives. La rationalité téléologique énonce la primauté de la décision sur le but à atteindre, celle sur l'axiologie focalise sur les valeurs, celle traditionnelle privilégie la continuité, l'utilitaire privilégie la décision par l'intérêt cognitif basée sur le raisonnement intellectuel. Ces approches sur les théories des choix publics analysent les processus de décision et l'existence de rationalités propres aux décideurs qui peuvent s'opposer ou résonner. Mais celles-ci peuvent aussi faire l'objet de tensions extérieures issues de groupes de pression (Lascoumes, 2012, op. cit., p.103).

Dans l'environnement comme pour d'autres domaines, les décideurs sont soumis à la pression de groupes d'intérêts organisés. On peut se remémorer les propos de Nicolas Hulot après sa démission le 28 août 2018 de son poste de Ministre de la transition écologique et solidaire qui déplorait :

« [...] que son poste était à la croisée des lobbys. Parce que les lobbys sont là... »¹¹⁵, ou encore la perte de ce même portefeuille par Nicole Bricq pour s'être opposée au forage pétrolier au large de la Guyane en juin 2012¹¹⁶. Une enquête a été conduite auprès de 120 entreprises françaises en 2011 et 2012. Elle permet de ressortir quelques points saillants sur l'influence des acteurs privés sur l'action publique (Rival, 2012). 93 % des répondants déclarent avoir une équipe de lobbying, et pour les trois-quarts des cas, elle est rattachée à la direction générale. Les deux-tiers des entreprises ont externalisé cette fonction souvent à un cabinet spécialisé : un cabinet d'avocat ou une agence de communication. Près de la moitié des entreprises interrogées a également recours à des organisations professionnelles, par exemple le Medef. Cette pratique s'avère très courante dans le monde des entreprises.

Aujourd'hui, la décision publique a fait l'objet d'une évolution importante au regard parfois de sa longueur dans le temps, car passant d'abord par des phases de concertation ou de participation (cf. [Section 2-2](#)), mais aussi des étapes de diagnostics et d'évaluations préalables, d'études d'impacts... Nous observons ainsi une sophistication de la décision publique (Pham et Torre, 2012). Dans le même temps, il y a une approche complexe de la décision devant le caractère transversal de l'environnement au sein des organisations. L'approche multidisciplinaire des savoirs est aussi source de complexité, mais aussi car les savoirs peuvent également être incertains. Cette singularité a deux conséquences liées, la première est celle de la difficulté des politiques à trancher une décision, et la seconde est que les programmes d'action publique environnementale proposés vont souvent être flous dans leurs objectifs, comme par principe de précaution pour se prémunir de cette complexité (Lascoumes, 2012, op. cit., p.94).

On observe une augmentation de la conflictualité et des oppositions locales des décisions publiques (Torre, 2011), notamment sur des projets d'aménagement : routes, LGV, sites d'enfouissement, usines d'incinération, éoliennes, centrales électriques ou de méthanisation. Paradoxalement, ces démarches de concertation et de participation ont été pensées pour faciliter et améliorer la décision publique (Mermet et Berlan-Darqué, 2009). On peut évoquer les travaux de Torre et Traversac qui évoquent le fait que les décisions sont basées en partie sur un mode conflictuel entre les parties, parfois antagonistes, où les questions de coopérations volent en éclat dans des rapports de force parfois violents (Torre et Traversac, 2011). Des deux volets antagonistes, coopération et conflit, naissent des synthèses qui conduisent à la décision.

115 https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/08/28/nicolas-hulot-annonce-qu-il-quitte-le-gouvernement_5346903_823448.html [consulté le 18 décembre 2019]

116 https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/08/07/nicole-bricq-ministre-ephemere-de-l-ecologie-apres-sa-tentative-de-reforme-du-code-minier_5169656_823448.html [consulté le 18 décembre 2019]

Nous l'avons vu à travers les théories du choix et de ses rationalités, mais aussi par les acteur·trice·s et groupes d'intérêts autour des décideur·euse·s, ou encore les conflits nécessaires et féconds, que la décision publique est susceptible d'être altérée par tous ces paramètres. Mais peut-être que l'essentiel n'est pas dans la décision mais dans la mise en œuvre de la politique publique.

3.3. La mise en œuvre des politiques publiques

Les études sur la mise en œuvre des politiques publiques remontent aux années 1970 aux États-Unis. La revue de littérature fait apparaître un ouvrage de référence « *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga...* » écrit par deux politistes, Jefferey L. Pressman et Aaron Wildansky en 1973. Ils mirent en lumière le décalage entre la décision politique et la mise en œuvre, en prenant l'exemple des décisions fédérales qui ne trouvaient pas leurs places à Oakland. Ils pointèrent deux phénomènes pouvant permettre de comprendre ces décalages. Le premier est sur les objectifs flous de la décision la rendant difficile ou multi-interprétable par les agent·e·s publics. Le deuxième phénomène réside dans le fait que la structure en charge de la mise en œuvre est mal définie, personne n'est donc en charge de socialiser et de s'approprier cette décision. La mise en œuvre est souvent le point d'achoppement des politiques publiques.

On analyse traditionnellement deux approches pour étudier la mise en œuvre des politiques publiques : une approche par le haut (*top down*) et une approche par le bas (*bottom-up*).

L'approche *top-down* permet d'identifier des facteurs de distorsion entre la décision et les réalités de terrain. C'est l'exemple utilisé par le sociologue Jean-Gustave Padioleau sur la mise en place de la politique de défrichement des bois et des forêts (Padioleau, 1982, p.22). Dans les années 1960, pour restreindre l'exploitation forestière, l'État va légiférer les autorisations aux collectivités locales en proposant par une circulaire de pour les interdire au nom de l'équilibre d'un territoire. Ainsi, il pourra s'observer une très grande disparité dans l'application au niveau des départements, car la notion de l'« équilibre biologique » n'avait pas été précisée, les agent·e·s publics pouvant l'interpréter en fonction de leur territoire, leur contexte et d'autres politiques publiques. La multiplicité des acteurs·trices peut aussi dévier la décision actée lors de sa mise en œuvre, c'est ce qu'ont démontré Jefferey L. Pressman et Aaron Wildansky (op.cit.) au sujet d'une aide fédérale qui devait profiter aux entreprises locales pour celles embauchant des chômeur·euse·s. La décision était consensuelle et intelligible, mais le nombre d'acteur·trice·s entre la décision et le terrain a provoqué une non consommation des crédits alloués.

L'approche *bottom-up* permet d'apprécier dans le détail la mise en œuvre par les agent·e·s de terrain, le plus souvent des fonctionnaires, bien que certaines politiques publiques, de plus en plus, peuvent être confiées à des structures-tiers. Selon Pierre Lascoumes, c'est Michael Lipsky, chercheur sur les champs de l'administration publique, qui va le premier, aux Etats-Unis, étudier le rôle de ces fonctionnaires de terrain (*street-level bureaucrats*). Dans son ouvrage *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services* en 1980, il va étudier les instituteur·trice·s, les travailleur·euse·s sociaux et de santé, les policier·ère·s en tant que responsables de la mise en œuvre des politiques publiques pour en tirer deux grands enseignements. Pour lui, les caractéristiques communes de ces agent·e·s sont qu'ils sont en face à face direct avec le public et qu'ils ont des effets directs sur l'existence des individus concernés. Il va établir que ces personnes ont un réel poids discrétionnaire et que ce sont les réels faiseurs des politiques publiques (*policy makers*), car en effet, ils peuvent avoir autorité sur la qualité de la prestation offerte, la durée (ralentir ou accélérer), l'application pleine ou partielle des sanctions, mais également sur l'accès et la délivrance de l'information. Dans une étude de 2003 qui portait sur autour de 500 fonctionnaires de terrain, les conclusions ont montré que la grande majorité veillait à une application stricte des règles afin de garantir un égal accès aux droits pour l'ensemble des usager·ère·s des services publics, et ce en portant un regard éthique : « *car seule leur application rigoureuse peut les aider à préserver crédibilité et légitimité aux yeux des usagers et leur donner des repères nécessaires pour agir* » (Renaudat et Warin, 2003).

La sociologie de l'action publique permet d'expliquer le changement faible ou à la marge des politiques publiques à partir de deux focales : les acteur·trice·s et leurs réseaux, et les organisations. La première focale sur les acteur·trice·s et les réseaux s'intéresse à deux aspects du changement à la marge. Dans un premier temps, pour Lindblom (1959), la rationalité limitée des acteur·trice·s ainsi que le processus de négociation empêche des changements radicaux et permet des changements par « petits-pas ». On parle ainsi de changements incrémentaux qui ne vont pas modifier dans le fond la politique publique et son action, et laissent des marges de manœuvres réduites pour les acteurs·trice·s de la décision. Les travaux de Lindblom ont été critiqués notamment sur le fait qu'il n'évoquait pas la possible innovation (Sfez, 1992) tandis qu'elle est présente dans la notion d'apprentissage. Ce concept permet d'expliquer que l'apprentissage des acteurs·trice·s permet des changements dans le temps (Hecl, 1974). Là-aussi le changement est incrémental mais s'opère par des phases d'apprentissage pour les acteur·trice·s de la décision (Ribémont, 2018 et *al.*). La seconde focale s'attache aux organisations, il s'agit de l'approche néo-institutionnelle. Cette approche s'attache à démontrer l'inertie du changement au sein des organisations. Cette inertie est expliquée par différents éléments d'empilement et de recyclage des dispositifs, mais aussi par un coût du

changement jugé trop élevé sur le moment. La théorie de la dépendance au sentier est ainsi la plus mobilisée par les scientifiques (Ribémont et *al.*, op.cit.). Nous mobiliserons ce concept dans notre [chapitre V](#).

Synthèse section 3

Dans de cette section, nous avons pu mettre en avant la complexité dans la mise en place de l'action publique littorale. Elle ne se caractérise pas de façon singulière mais illustre l'action publique environnementale au sens large ; traversée par de nombreux acteur·trice·s, avec des postures hétérogènes et antagonistes : interpellation, protection et expertise.

Nous avons pu mettre en lumière les évolutions de l'action publique en matière de rapport entre sciences et société, et notamment d'acceptabilité sociale. Cette remise en cause de la gestion publique efface progressivement les modèles techno-rationnalistes au profit de la controverse et d'une expertise plus co-construite. Néanmoins, le désamour progressif depuis plus de dix ans de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) tend à démontrer que nous ne sommes pas sortis de ces précédents modèles.

Enfin, nous avons présenté les différentes façons d'éclairer et de caractériser les changements dans l'action publique même si selon Hoeffler et *al.* (op.cit.), les enjeux de ne sont plus tant de les caractériser, mais bien sur les méthodes pour les observer. La sociologie de l'action publique permet d'expliquer les faibles changements malgré l'urgence écologique.

Synthèse Chapitre I

Nous avons montré dans la [section 1](#) les risques et opportunités spécifiques aux zones littorales. Celles-ci sont en effet plus sujettes à des risques climatiques mais également des conflits d'usages. Ces territoires revêtent également une forte attractivité permanente et de plus saisonnière qui les dynamisent mais les rendent encore plus vulnérables. Dans la [section 2](#), nous avons pu délimiter les différents dispositifs de gestion de l'action publique littorale et de leur évolution vers une action plus intégrée sans que paradoxalement son management public n'ait été interrogé outre mesure (Partelow et *al.*, 2020). Enfin, la [section 3](#) dévoile une action publique littorale complexe car à la fois multi-acteur·trice·s, multi-niveaux, antagoniste mais également faite de changements relatifs qui posent de nombreuses problématiques face à l'urgence écologique. Finalement, ces zones littorales urbaines illustrent la difficulté de soutenir une habitabilité dans le contexte d'Anthropocène.

Nous avons abordé ce chapitre avec une approche pluridisciplinaire mais avec en fil rouge les sciences de gestion, c'est-à-dire celle de l'action. Dès lors, au regard de cette discipline, des questions émergent d'un point de vue organisationnel et managérial, sur la façon dont s'organise la construction de l'action publique dans ces territoires littoraux face à l'urgence écologique. Quels sont les instruments de l'action publique dans les enjeux de l'Anthropocène ? Quelles sont les nouvelles bases théoriques de management public qui sont sous-entendues par ces changements de paradigme ?

Chapitre II : La fabrique de l'action publique à l'heure de l'Anthropocène, le renouvellement du management public à travers les instruments de l'action publique et les alternatives au *New Public Management*

L'objet de ce chapitre est de comprendre l'évolution et les transformations de l'action publique à l'heure de l'Anthropocène et de l'urgence écologique. Pouvons-nous décrire et qualifier cette évolution pour élaborer une grille spécifique à l'action publique et son management ?

Dans une première section ([Section 1](#)) nous regarderons comment l'action publique aborde un panel d'instruments de gestion qui pourrait prétendre à sa modernisation écologique. Puis dans une seconde section ([Section 2](#)) nous étudierons la façon dont les contours et contenus du management public mutent et se renouvellent par des paradigmes post-*New Public Management*. Enfin dans une troisième section ([Section 3](#)) nous verrons comment se déclinent les scénarios post *New Public Management* dans le fonctionnement de l'action publique.

Chapitre II : La fabrique de l'action publique à l'heure de l'Anthropocène, le renouvellement du management public à travers les instruments de l'action publique et les alternatives au <i>New Public Management</i>	122
Section 1 : Les instruments de gestion de l'action publique	124
1. Approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique.....	124
1.1. La bureaucratie weberienne et ses critiques.....	125
1.2. Les sciences de gestion dans l'instrumentation de l'action publique.....	129
1.3. L'action publique à travers ses instruments.....	134
2. L'instrumentation de l'action publique ses rapports aux sciences, la participation et le sens.....	138
2.1. Les rapports sciences-société.....	138
2.2. La modernisation écologique : les effets de la participation sur l'action publique.....	145
2.3. Le sens de l'action publique.....	150
3. Approches typologiques des instruments de l'action publique par la gouvernance.....	154
3.1. Gouvernance et territoires.....	155
3.2. La gouvernance environnementale.....	158
3.3 La gouvernance multi-acteurs·trices.....	161
Synthèse Section 1	164
Section 2 : Les alternatives au <i>New Public Management</i>, nouvelles bases pour l'action publique ?	165
1. Évolution du management public.....	165
1.1. Émergence de la notion de management public.....	165
1.2. Sens du <i>New Public Management</i>	169
1.3. La modernisation écologique.....	174
1.4. Limites du <i>New Public Management</i>	176
2. Des éléments de caractérisation des alternatives au <i>New Public Management</i>	182
2.1. La genèse de la <i>New Public Governance</i>	182
2.2. Caractérisation de la <i>New Public Governance</i>	183
2.3. Les autres approches : <i>Whole-of-Government Approach</i> , <i>Digital Era Governance</i> , <i>Public Value Management</i>	187
Synthèse section 2	193
Section 3 : La <i>New Public Governance</i> dans l'action publique	194
1. De la construction à la co-construction.....	194
2. Une action publique guidée par l'impact plus que le résultat.....	202
3. Des modes de contractualisations plurielles au dialogue territorial.....	208
Synthèse section 3	219
Synthèse Chapitre II	220

Section 1 : Les instruments de gestion de l'action publique

Comment l'action publique se met-elle en œuvre ? Comment les acteur·trice·s coopèrent-ils ? Par quels outils et processus ? Les instruments de gestion de l'action publique évoquent ceux à la fois techniques correspondant aux outils de gestion, mais intègrent également les rapports sociaux qui permettent la mise en place, l'exécution et l'évaluation de l'action publique (Halpern et al., 2014, p.17). On considère que c'est à partir des années 1950 que ces questions émergent d'un point de vue académique, comme un sous-champ de l'analyse des politiques publiques (Lascoumes et Simard, 2011). Berry (1983) considérait cela, notamment par les rapports sociaux, comme une « technologie invisible » qui parfois de façon inconsciente encadrerait le pilotage des organisations. Cet intérêt croissant est motivé par la compréhension de trois dynamiques (Hood, 2007). La première - selon Christopher Hood - est liée à l'émergence de problématiques environnementales et urbaines, ainsi qu'au besoin de réinterroger des sujets de politiques publiques déjà anciens (santé et sécurité). La deuxième dynamique est l'arrimage progressif du système de management néolibéral, et enfin, la troisième est constituée par les nouvelles technologies qui ont orientées le pilotage de l'action publique dans la mesure de performance. A ce titre, on peut prendre l'exemple de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) au niveau français, ou de la MOC (Méthode Ouverte de Coordination) au niveau européen (Eldar, 2003). Ce dernier explique que l'action publique et son pilotage dans le marché n'étaient ainsi plus adaptés dans une bureaucratie de type weberienne. Dans cette partie, nous essaierons en premier lieu de présenter les différentes approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique, de la bureaucratie weberienne aux apports des sciences de gestion. Dans un second temps, nous évoquerons la théorisation du rapport gouvernant·e·s/gouverné·e·s et son impact sur le management public en matière de rapports sciences/société, de sens et de participation. Enfin, nous étudierons les différentes approches d'instrumentation de l'action publique en matière de gouvernance.

1. Approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique

Nous allons ici décrire les différentes approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique. Cette approche par le prisme de l'instrumentation est intéressante car elle permet de saisir et de comprendre l'action publique par la matérialité et la place des acteur·trice·s, et non par la rhétorique politique. En ce sens, cette approche est plus proche des sciences de gestion que des sciences politiques. L'instrumentation a été remise à jour en partie en France par les travaux de Michel Berry (op.cit.) puis en 2005 dans l'ouvrage collectif, *Gouverner par les instruments*, de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. Selon eux, « *L'intérêt d'une approche en termes*

d'instruments est de compléter les regards classiques sur l'organisation, les jeux d'acteurs, la croyance et les représentations qui dominent aujourd'hui largement l'analyse de l'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.12). Mais ces éléments de gestion (instruments) sont un *« ensemble de raisonnements et de connaissance reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation, qu'il s'agisse de quantités, de prix, de niveau de qualité ou de tout autre paramètre, et sont destinés à instruire les divers actes classiques de la gestion »* (Moisdon, 1997). De même, ces instruments peuvent donner une synthèse d'une représentation de la gestion trop simplifiée (Moisdon, op. cit.). Ainsi ils représentent un abrégé du *« vrai et du bien »* (Berry, op.cit.). Si on peut les résumer à un ensemble d'outils, ils peuvent également permettre de donner de la perceptive et du sens à ceux qui l'utilisent.

Nous allons présenter les différentes approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique.

1.1. La bureaucratie weberienne et ses critiques

Pourquoi certains États européens se sont dotés plus en avance de systèmes bureaucratiques alors que d'autres sont restés dans des pratiques patrimoniales. Formulé autrement, comment certains États sont sortis plus tôt de la féodalité pour rentrer dans une société moderne ? Ces questions sont au cœur des travaux de l'économiste et sociologue allemand Max Weber, qui dans son ouvrage *Économie et société* (1921) a ainsi défini la théorie de la bureaucratie.

Max Weber a étudié les formes d'organisations notamment par ses formes administratives. Pour lui, que cela soit du domaine de la vie privée ou de la vie publique, il existe des processus de rationalisation (Mazuir, 2004). Il en évoque trois formes :

- L'autorité traditionnelle où le pouvoir qui est exercé est basé sur le droit coutumier transmis dans le temps, et le plus souvent de façon patriarcale. La tradition confère ainsi sa légitimité au détenteur,
- L'autorité charismatique où le pouvoir est exercé par la capacité de persuasion du leader : *« elle se caractérise par le dévouement tout personnel des sujets à la cause d'un homme et par leur confiance en sa seule personne en tant qu'elle se singularise par des qualités prodigieuses, par l'héroïsme ou d'autres particularités exemplaires qui en font le chef »*,
- L'autorité rationnelle-légale fondée sur le droit, règles formelles et écrites. Le pouvoir est ici impersonnel, dû à la soumission aux droits et aux règlements qui s'exerce de façon hiérarchique par le contrôle de supérieurs, et donc le recours à des subordonnés - qui repose donc sur les fonctions et non sur les personnes.

En étudiant les formes d'organisation de l'État prussien du XIX^{ème} siècle de Frédéric II et de la sociale démocratie allemande, Max Weber a essayé de rationaliser un idéal-type, soit un modèle sous-jacent basé sur un fonctionnement légal et rationnel de contrôle social sous-tendu par un mode d'organisation hiérarchique : la bureaucratie. Alain Touraine (1959) rappelle que cette théorie ne fait pas référence aux bureaux, aux bureaucrates, mais à un type d'organisation dont le « *principe central n'est ni l'individu, ni la tradition mais la fonction. Les sociétés évoluées, celles où dominant l'économie monétaire et le calcul exact des décisions, de leur coût, de leur champ d'application, de leur mode de transmission, connaissent le développement de ce type d'organisation dans tous les domaines* ». Dans sa théorie, Max Weber développe le principe de rationalité, tandis que la bureaucratie est le modèle type des organisations à caractère légal et rationnel. Selon lui, une bureaucratie efficace s'appuie sur les présupposés suivants :

- Les personnes sont libres mais soumises à une autorité dans le cadre des fonctions qui leur incombent,
- Il existe une organisation hiérarchique prédéfinie dans ce cadre,

Les relations entre subordonnés et supérieurs sont régulées de la façon suivante :

- L'emploi est formalisé de façon contractuelle,
- Les salarié·e·s sont sélectionnés pour leurs qualifications en lien avec la fonction.

Dès lors, cette bureaucratie permet de supprimer l'arbitraire des systèmes d'autorité charismatique ou traditionnel, créant ainsi des règles qui permettent de recruter, de rémunérer selon la fonction. Les personnes recrutées ne sont pas les propriétaires de leurs postes et les supérieurs ne sont pas les propriétaires de l'outil de production. Max Weber évoque une plus grande capacité des bureaucraties rationnelles à gérer des situations complexes, notamment pour la prise de décision et la recherche d'information. L'impersonnalité caractérise ces formes d'organisation ainsi que le contrôle rationnel qui s'impose à tous, remplaçant ainsi le caractère arbitraire et népotique. Max Weber voit dans la bureaucratie le plus grand vecteur du capitalisme de son époque. Ainsi, pendant que Henry Ford (Organisation scientifique du travail) ou Frederick Winslow Taylor (*The Principles of Scientific Management*) développaient pour le secteur privé marchand la division du travail, la fonction publique devenait une composante majeure du service public autour de cette théorie de la bureaucratie rationnelle. La théorie de Max Weber s'intéresse aux agent·e·s, et donc à une méthode individualiste. Cette théorie va être contestée dans les années 1950 par des scientifiques états-uniens comme Robert King Merton, ou français comme Michel Crozier.

En 1949, Robert King Merton (1997) publie *Social Theory and Social Structure* qui va critiquer l'efficacité de ce modèle-type de Max Weber et en pointer les dysfonctionnements. Selon lui, la forte normativité dans la bureaucratie engendre des comportements rigides et ritualistes chez les agent·e·s qui peuvent les empêcher de s'adapter ou de réagir à de nouvelles situations. Les moyens

deviennent des fins, alors que ces bureaucraties sont justement là pour atteindre des finalités, ce qui débouche sur le fait que les agent·e·s de la bureaucratie arrivent à des pertes de sens et des dynamiques routinières et passives. Toujours selon lui, le modèle de bureaucratie rationnelle est un modèle rigide qui peut engendrer un esprit de caste dans un cadre corporatiste qui va à l'encontre de la mission des services publics. Les agent·e·s sont plus centrés sur les moyens et les procédures vont se détourner des buts et des finalités d'un service public. Le fait que les agent·e·s publics aient du mal à s'adapter va créer des conflits avec les supérieur·e·s, mais également avec les publics destinataires. C'est ce qu'on appelle des résultats dysfonctionnels.

Dans le prolongement de ces travaux, Michel Crozier, sociologue français, s'appuya sur les travaux autour du concept de « rationalité limitée » de Herbert Simon en 1957 (*Models of man : social and rational : mathematical essays on rational human behavior in a social setting*). Pour le sociologue français, les comportements routiniers, la difficulté des publics pour s'y retrouver, la difficile transparence des informations et le fait de privilégier les moyens plutôt que les fins dans ce fonctionnement bureaucratique vont plutôt accentuer l'autoritarisme et le népotisme, à tel point que celui-ci qualifie la bureaucratie rationnelle de contre-productive (Crozier, 1963). Son ouvrage avec Erhard Friedberg, publié en 1977, étudie les difficultés de l'action collective (L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective). Ils mettent notamment en lumière le « gap » qui peut exister entre la rationalité « théorique » des organisations et les comportements humains, à travers les relations de pouvoir et de dépendance (op. cit., p.222), mais aussi le besoin de liberté « *qui fonde l'existence de l'Homme* » et va pousser l'acteur·trice à des situations conflictuelles (op. cit., p.433). Et ceux-ci de compléter : « [...] *si les relations de pouvoir sont inévitables, cela veut dire concrètement que nous devons continuer à vivre dans le monde du conflit, de la manipulation et de l'ambiguïté. Cela veut dire aussi, et par voie de conséquence, que la société harmonieuse, parce que vertueuse, est impossible. Cela veut dire, enfin, qu'un certain nombre de finalités n'ont en fait pas de sens concret, et que nous devons aussi, par conséquent, réviser notre façon de raisonner sur les finalités pour les relativiser* » (op. cit., p 433). Ainsi, au sein des organisations, les acteur·trice·s sont obligés de mettre en œuvre des stratégies offensives pour saisir les opportunités, et défensives pour protéger leur fonction ou écarter les contraintes.

Nous voyons progressivement que nous nous éloignons d'une vision conceptuelle idyllique comme celle de Georg Wilhelm Friedrich Hegel qui plaidait pour un État rationnel organique et où de façon hyperbolique, il écrivait « *L'État est le rationnel en soi et pour soi* », ou : « *c'est la marche de Dieu dans le monde, affirme-t-il, qui fait que l'État existe* » (Hegel, 1820). Les événements du XX^{ème} siècle ont notamment conduit à remettre en cause cette vision positive de la bureaucratie rationnelle. La philosophe Hannah Arendt a construit son œuvre sur la compréhension des systèmes totalitaires. Elle démontre que la bureaucratie est l'un des piliers des systèmes totalitaires et impérialistes,

notamment en 1951 dans un autre ouvrage « *Les origines du totalitarisme* ». Dans son livre « *Qu'est-ce que la politique* » elle écrivait : « *De ce point de vue, plutôt qu'à une disparition du politique, nous aboutirions à une forme de gouvernement despotique encore plus monstrueuse, au sein de laquelle l'abîme entre dominants et dominés se creuserait de façon si énorme qu'aucune forme de rébellion et encore moins de contrôle des dominants par les dominés ne serait plus possible. Ce caractère despotique ne serait nullement modifié du fait qu'on ne pourrait plus dénoncer personne, plus aucun despote derrière ce gouvernement du monde ; car la domination bureaucratique, la domination à travers l'anonymat de la bureaucratie, n'est pas moins despotique du fait que « personne » l'exerce ; au contraire, elle est encore plus effroyable car on ne peut ni parler ni adresser de réclamation à ce « Personne »* (Arendt, 1951, p.51). Les romanciers du XX^{ème} siècle ont également été inspirés par les dérives de la bureaucratie. On pense à Franz Kafka et à son roman posthume « *Le Procès* » où le héros est arrêté un matin pour un motif inconnu et va être soumis aux affres de la justice. Dans un style labyrinthique, il exquise la description des procédures judiciaires compliquées et contradictoires (Kafka, 1925). C'est aussi le cas avec le héros de « *1984* », Winston Smith, qui évolue dans un régime totalitaire et policier où la bureaucratie joue un rôle de propagande et de surveillance permanente qui finalement empêche toute vie privée (Orwell, 1949). Les sociologues Jean-Claude Passeron et Pierre Bourdieu décriront également comment l'organisation bureaucratique a créé un corps à part, la haute fonction publique, pour construire une république des expert·e·s avec un risque de gouvernement ploutocratique (Passeron et Bourdieu, 1984).

On peut considérer que la théorie de la bureaucratie rationnelle de Max Weber est le révélateur de la sortie du féodalisme et de l'entrée de nos sociétés dans la période moderne et contemporaine (Anter, 1995). Ainsi, comme l'écrit Annie Bartoli (2005, p.15) : « *en ayant défini (...) les modes de fonctionnement, d'organisation, de commandement et de contrôle des bureaucraties administratives, Max Weber peut être considéré comme l'un des premiers théoriciens du management public* ». Mais l'expansion de ces organisations a progressivement montré des dysfonctionnements à cause du comportement de ces acteurs et de leur rigidité, allant même jusqu'à mettre à mal la démocratie. Ces critiques ont permis à partir de la fin des années 1950 une reconnaissance du caractère libre et actif des acteur·trice·s au sein des organisations (Michel Crozier, Herbert Simon) pour élaborer une nouvelle théorie de l'action. Talcott Parsons, sociologue états-uniens, fut le créateur de la théorie de l'action dont la version la plus aboutie figure dans les *Working Papers in the Theory of Action* (Parsons et al., 1953), écrit à contre-courant des tendances académiques de l'époque, dominées par le béhaviorisme et le positivisme qui éliminait des sciences humaines toutes les références à la subjectivité des actions de l'individu. Selon lui, pour expliquer un fait social, il faut d'abord comprendre le sens des actions en cause (Boudon, 1989). Talcott

Parsons entend le terme d'action comme l'ensemble des conduites humaines guidées par les significations de l'acteur·trice et par son environnement extérieur auxquelles il tente de s'adapter. Pour lui, la caractéristique de l'action est la façon dont l'acteur est sensible aux choses et à son environnement extérieur. On parle donc de subjectivité de l'acteur·trice, ici vu comme un individu ou un groupe voire une société. Selon l'auteur, il s'agit de ne pas analyser l'action du seul point de vue de l'acteur·trice, mais dans cette dualité et globalité : acteur·trice/environnement/situation. Par environnement, Talcott Parsons désigne le milieu physique, les objets, le contexte géographique, mais aussi son environnement social, c'est-à-dire l'autre, mais aussi la culture et les symboles (les normes, les règles, les valeurs culturelles). Pour Talcott Parsons, toute action humaine passe par deux univers : l'univers « physique » composé de ressources, d'instruments et techniques, de données biologique et l'univers « symbolique » qui établit des buts à atteindre et des limites à l'action.

- Le sujet-acteur·trice peut être un individu, un groupe ou une collectivité,
- La situation prend en compte des objets physiques et sociaux avec lesquels l'acteur·trice est en lien,
- Les symboles auxquels l'acteur·trice, dans sa situation, reconnaît une signification,
- un ensemble de règles et de normes qui sert à l'acteur·trice pour guider l'action.

Cette nouvelle théorie ne manquera pas de susciter de nombreuses critiques (Jonas, 1966). Elle permet de mettre en lumière les dysfonctionnements observés dans notre période moderne. Nous le voyons, les approches disciplinaires sont essentiellement liées à la sociologie, la psychologie ou encore l'économie. Il convient donc maintenant de se pencher sur les apports des sciences de gestion en la matière.

1.2. Les sciences de gestion dans l'instrumentation de l'action publique

A l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, l'essor des sciences administratives se manifeste par l'avènement de l'État-providence dans les pays de l'Ouest et au Socialisme à l'Est. De ces deux dynamiques politiques vient le besoin de penser l'administration qui se renforce par « *une recherche plus systématique des outils conceptuels et des instruments d'investigation indispensables pour étayer sa prétention à la « scientificité » ; et le développement, à la fois extensif et intensif, qu'elle connaît pendant cette période est en grande partie le sous-produit de cet effort d'approfondissement* » (Chevalier, 2004). Un rapide regard sur l'évolution de l'administration française à cette période peut illustrer cette dynamique. L'interventionnisme étatique s'accroît avec des effectifs dédiés. Un premier statut général de fonctionnaire est établi sous le régime de Vichy, modifié en 1946, puis en 1959 et au début des années 1980. Cependant, on analyse que cette

évolution des effectifs publics est difficilement comparable à d'autres pays (Bartoli, 2005, p.13). Les réformes « gestionnaires de l'action publique » se mettent en œuvre avec par exemple la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et la direction par objectifs (DPO). La RCB s'inspire du *planning programming budgeting system* états-unien qui vise à articuler la visibilité et la transparence des décisions politiques, et ainsi permettre un système de contrôle de gestion sur les réalisations budgétaires. La DPO incitait les fonctionnaires cadres à participer à la mise en place des objectifs de leurs administrations ainsi qu'à leurs suivis. Nous l'avons vu précédemment, les travaux de Weber et ses critiques de Michel Crozier, Herbert Simon et Talcott Parsons ont accompagné cette émergence d'une action publique forte appuyée par des administrations. Pourtant, comme le rappelle Jacques Chevallier (op.cit.) : « *Le recours au paradigme organisationnel ne signifie pas pour autant que la science administrative se confonde avec la sociologie des organisations* ». Il existe un point commun entre les sciences administratives et sociologiques, celui de considérer que l'étude des organisations ne se borne pas à la compréhension des normes et des règlements qui les encadrent et les gouvernent. Il s'agit de comprendre les faits sociaux et les interactions. Les sciences administratives s'attachent, elles, à comprendre les spécificités de l'action publique qui ne peuvent être confondues avec les spécificités des organisations privées marchandes, notamment par leurs finalités. Dans les années 1980, le terrain de recherche des sciences administratives se déplace vers la compréhension non pas des institutions mais de l'action ; ce qu'elles font. C'est-à-dire que d'analyses internes, nous passons à des analyses externes, soit les politiques publiques et leurs effets. Cette analyse des politiques publiques deviendra une branche à part entière des sciences politiques, où il s'agit de comprendre la « *capacité à traiter les problèmes sociaux* » (Duran, 1999, p.17). Une ligne de démarcation est ainsi faite dans la spécificité de l'institution publique et les autres organisations puisqu'il s'agit maintenant de ressortir : « *une série de dimensions essentielles du phénomène administratif : la contribution apportée par les administrations à l'élaboration et à la mise en œuvre des choix collectifs* » (Chevallier, op. cit.). Mais la visée de l'étude des politiques publiques dans le cadre d'un État-providence va progressivement se décaler vers une étude des acteurs, de plus en plus multiples par rapport à un « étato-centrisme », qui jusque là était le pivot des équilibres sociaux (Thoenig, 1999, p.44). Patrick Le Galès évoque lui, la recomposition de l'État et du politique dans des sociétés européennes, notamment par plusieurs éléments (Le Galès, 1999) :

- La difficulté des États seuls à diriger l'économie ou à la réorganiser, dans un processus de mondialisation, globalisation,
- La fragmentation des sociétés nationales, déclin des systèmes des partis politiques, syndicats et religieux,
- La structuration d'une Union Européenne qui modifie les États nations et favorise les politiques européennes.

Ainsi, progressivement, devant cette recomposition apparaît le concept d' « action publique » qui semble être plus plastique et adapté aux nouveaux effets polycentriques et multi-acteur·trice·s des politiques publiques (Massardier, 2003, p.82).

L'émergence de l'action publique va déplacer le rôle des institutions et des politiques publiques d'une culture de moyens vers une culture de résultats (Laville et Salmon, 2015, p.7). Autrement formulé par Jacques Chevallier (op. cit.) cela « *conduit à mettre l'accent sur sa dimension productive : l'administration sera considérée avant tout comme un dispositif d'action sur la société, par la fourniture de prestations et de services, par la production de biens publics de tous ordres, matériels et immatériels, qui, non seulement satisfont les attentes des individus et des groupes, mais aussi modifient la consistance et la texture du tissu social* ». Ce changement de paradigme va permettre dans une certaine mesure d'asseoir les sciences de gestion dans ce champ en tant que « *sciences de l'action et de la décision* »¹¹⁷. On assiste à cette époque à un déplacement du regard. Alors que la vision sur l'organisation et la bureaucratie pointait les différents mécanismes internes pour le bon fonctionnement de l'administration, l'action restait alors une résultante marginale, tandis que l'étude des politiques publiques s'intéressait à sa mise en œuvre et à la réalisation d'actions. L'action publique va s'appuyer à la fois sur la compréhension de l'institution, de sa mise en œuvre et de l'exécution des politiques publiques, mais également de son environnement, que ce soit des partenaires (prestataires) mais également des destinataires (publics). L'action publique peut se matérialiser sous la forme de sept fonctions selon Jacques Chevallier : l'élaboration des politiques publiques, la mise en œuvre des politiques publiques, la conformité par les lois et les règlements, la fourniture de services, les interactions, la production de symboles et l'évaluation des résultats. Nous allons ici les décrire.

Dans l'élaboration des politiques publiques, l'administration n'est pas mise de côté. Bien souvent, elle identifie les problèmes pour formaliser des réponses et en proposer un règlement. L'administration est donc une pièce maîtresse de la construction des politiques publiques. Selon Jacques Chevallier, cette participation est conçue par trois facteurs. D'abord la défense d'intérêt propre, c'est-à-dire que l'administration va tenter de proposer des éléments qui vont aller dans l'intérêt de son service, de son institution. En second lieu, la défense d'intérêts sociaux, car en effet l'institution est en contact avec des acteur·trice·s sociaux de proximité avec qui elle dialogue et en restitue l'écho. Enfin, elle joue un rôle de « filtre » de la demande sociale, en réduisant l'hétérogénéité des demandes, mais aussi en la reformulant pour qu'elle puisse être comprise et acceptée dans le code politique.

117 Lettre n°378 Janvier-Février 2012 de la FNEGE (Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises) <https://www.fnege.org/uploads/ckfinder/files/Lettres%20Fnege/LettreFNEGE378-Web.pdf> [consulté le 03 mars 2020]

La mise en œuvre des politiques publiques oblige l'administration à une phase d'action par l'élaboration de services (*outputs*) censés avoir un impact sur les destinataires/publics (*outcomes*).

La conformité par les lois et règlements ; l'institution publique est à la fois productrice et applicatrice des ensembles de lois, règlements et normes, mais, comme le rappelle Pierre Bourdieu (1990), cette application est le lieu de jeux et d'enjeux de pouvoir où l'on peut faciliter ou durcir la compréhension de la loi ou du règlement.

La fourniture de services ; l'action publique a multiplié au cours du XX^{ème} siècle des services rendus à la population et cela à tout niveau, et dans de très grands secteurs hors marché. Il s'agit par-là d'éviter des sociétés duales et de permettre à tous, et quelle que soit sa localisation géographique, l'accès au droit. Ainsi, l'action publique est à la fois vecteur de lien social, mais aussi de citoyenneté, même si l'accès égal théorique aux droits ne garantit pas un usage effectif aux services publics. On peut prendre l'exemple des prestations sociales où l'on chiffre à 68 % de non-recours au revenu de solidarité active (RSA), 60 à 70 % de non recours à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), ou encore 30 à 40 % de non recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C)¹¹⁸. Ces non recours sont caractérisés par des usager·ère·s culturellement et socialement en difficulté qui montrent des disparités importantes dans la réception de la fourniture de services publics. Pour Philippe Warin, « *la stigmatisation n'est [...] pas simplement une conséquence [du ciblage... mais est] consubstantielle à la construction même des programmes sociaux au travers des modalités formelles d'exposition publique qui agissent pour limiter les demandes et le recours aux dispositifs* » (Warin, 2016, p.82). En 2003, celui-ci notait que la France était un des pays de l'OCDE où le taux de non recours était le plus important (Warin, 2003).

Après avoir mis de côté la sociologie des organisations et des systèmes administratifs de Michel Crozier, Pierre Grémion, sociologue, a étudié les liens entre acteur·trice·s dans la structuration des administrations territoriales. Celui-ci a relevé le rôle des notables locaux et des groupes d'intérêts dans les négociations avec les administrations (Grémion, 1970). L'action publique ne peut s'incarner dans une séparation entre l'administration et le milieu social. La porosité existe bel et bien. Yves Vaillancourt (2015) fait référence à « *la participation des parties prenantes de la société civile dans la définition et l'élaboration des politiques publiques* ». Le laboratoire LISE (Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique, CNAM-CNRS) évoque dans le cadre d'une recherche action (Fraisie, 2018) : « *un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique* ». La notion de co-construction de l'action publique apparaît dans certains textes législatifs : Loi de Programmation pour la ville et la cohésion sociale, loi sur l'économie sociale et solidaire, annexe SOLIMA du label Scène de Musiques Actuelles (SMAC). On retrouve le lien avec

118 La gazette des communes : <http://www.gazette-sante-social.fr/24806/non-recours-a-quand-la-fin-de-lexception-francaise> [consulté le 13 mars 2020]

l'ESS, dans la loi NOTRe sur la question des droits culturels et la nécessité de faire le lien avec toutes les parties prenantes, à commencer par les citoyen·ne·s. Des textes symboliques peuvent également permettre aux acteur·trice·s locaux de s'appuyer sur cette notion : charte d'engagement réciproque, dialogue structuré (jeunesse). Dès lors, cette co-construction peut revêtir plusieurs formes, soit dans l'élaboration de l'action, dans sa fourniture mais aussi dans l'évaluation. Comme le signale Patrice Duran (2010), « *cofinancement, partenariat et contractualisation sont ainsi devenus les modalités emblématiques d'une gestion publique moderniste, entérinant le fait que, (si) gouverner est bien affaire d'action collective* ». Nous verrons plus en détail les notions de co-construction dans la [section 3](#) de ce chapitre.

La dimension symbolique est au cœur de l'action publique. Toute action publique peut choisir de mobiliser des symboles avec l'intention de transformer durablement les représentations (Boussaguet et Faucher, 2020). Notre dernière décennie illustre bien cela: un peu avant minuit, le 13 novembre 2015, lorsque le Président de la République Hollande déclare l'État d'urgence¹¹⁹ alors que les attentats se déroulent encore en région parisienne ou lorsque le Président de la République Macron, le 17 mars 2020, en pleine pandémie du coronavirus, déclare le pays en guerre¹²⁰. Ces séquences incarnent bien les propos de Chevallier (op. cit.) sur l'emprise symbolique pour les usager·ère·s et les citoyen·ne·s de l'action publique. Il s'agit de discours corporatifs pour asseoir la légitimité et éviter toute contestation de l'action publique. Ces éléments passent souvent par l'écrit, le discours, mais également par l'élaboration de symboles « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs »¹²¹ pour produire des modèles de comportements sociaux. Et Chevallier (2004) d'écrire : « *L'administration n'agit donc pas seulement dans la vie sociale par la voie de politiques délibérées ou de prestations ponctuelles : elle influe sur les comportements sociaux de manière plus diffuse et aussi plus continue, à travers les services et les équipements disséminés dans l'espace social et qui constituent autant de lieux différenciés et multiformes d'inculcation de certaines valeurs ; ce faisant, elle constitue un puissant vecteur de cohésion sociale et contribue à produire en permanence du lien social* ».

L'action publique n'échappe pas à l'évaluation de son impact. Les auteur·trice·s pointent néanmoins que la France a eu un relatif retard dans la prise en compte de ces questions par rapport aux pays scandinaves ou anglo-saxons (Barbier et Matyjasik, 2010 ; Perret, 2001). Les premiers usage·ère·s massifs eurent lieu dans les années 1970 et 1990. Patrice Duran (2010, p.172) fait le lien entre la prise en compte de l'évaluation et l'évolution de l'action publique : « *Longtemps confinée à une*

119 Allocution François Hollande, le 13 novembre 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=OYKmq2roiEo> [consulté le 25 mars 2020]

120 https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/17/nous-sommes-en-guerre-face-au-coronavirus-emmanuel-macron-sonne-la-mobilisation-generale_6033338_823448.html [consulté le 25 mars 2020]

121 Phrase prononcée par le Président la République Chirac, dans son discours du 2 septembre 2002 à Johannesburg devant l'assemblée plénière du IV^{ème} Sommet de la Terre

logique de production, l'action publique se voit aujourd'hui repensée en fonction, non de ce qu'elle produit, mais de ses finalités et de ses conséquences ». Ainsi, le regard sur l'action publique passe du statut d'un principe de bien fondé, à un principe devant être analysé, critiqué, modifié par le crible des évaluateur·trice·s, que cela soit par le prisme des moyens financiers employés, ou encore par celui des résultats sociaux observés. Les sciences administratives et de gestion vont accompagner cette évolution dans la mesure d'effets des actions publiques, à la fois dans leurs résultats ou dans leurs effets inattendus. L'administration et son action ne restent pas à elles seules la pierre angulaire du changement : *« la vision incrémentale conduit au contraire à privilégier l'idée de changement « à la marge », l'action publique ne faisant en fin de compte qu'accompagner des mutations sociales plus profondes* » (Chevalier, op. cit.).

1.3. L'action publique à travers ses instruments

L'accroissement de la complexité de l'action publique devant les enjeux écologiques, la multiplication des acteur·trice·s et des approches multi-niveaux nécessitent de la repenser à travers ses outils et ses instruments. Ces instruments peuvent être aussi bien législatif, réglementaire, économique, fiscal, conventionnel, communicationnel..., et bien souvent, l'action publique en mobilise plusieurs à la fois, posant ainsi la question de la coordination (Lascoumes, Le Galès, 2005, p.11-44). Ces instruments ne relèvent pas d'un simple choix technologique ou d'une posture de neutralité. Ils sont porteurs de valeurs : *« Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, op. cit.). Ainsi, la façon dont un État initie les innovations écologiques par l'intermédiaire des appels à projets « Investissement d'Avenir », dont une collectivité organise les acteur·trice·s par l'intermédiaire de la commande publique ou encore par l'usage d'outils plus ou moins complets de concertation aura un impact différent mais aussi un dialogue territorial orienté. En 2005, les travaux remontent à près de 40 ans dans les pays anglo-saxons à travers des chercheurs tels que Wesley C. Salmon, Peter A. Hall, Christopher Hood ou encore Karl E. Weick. Ce dernier a mis en perspective l'histoire des outils de gestion et leurs significations en démontrant la dimension cognitive des instruments mobilisés, mais aussi que les instruments de gestion dissimulent des choix touchant aux équilibres sociaux (Maugerie, 2001). Une revue de littérature pluridisciplinaire menée par des chercheuses colombiennes a permis récemment de présenter un recensement d'instrumentation de l'action publique (Vargas et Restrepo, 2019) comme l'expose le Tableau 3.

Auteur.trice·s	Types d'instruments	Remarques
Hood (1983)	Centralisé ou information Légitimité Trésor public Organisation	Connu sous le nom de modèle « OTAN », fait référence aux ressources disponibles de l'État.
McDonnell and Elmore (1987)	Règle Incitation Formation Délégation	Propose des stratégies valables pour toute entité ou organisation, bonne pour l'État.
Schneider and Ingram (1990)	Légitimité Incitation Formation Symbolique ou exhortatif Apprentissage	Propose des stratégies valables pour toute entité ou organisation, non seulement l'État, et prend en compte le rôle des acteurs pour une action en faveur de la politique.
Weimer and Vining [1992] (2017)	Interventionniste sur les marchés Impulser Régulation comportementale Produire un bien ou un service (directement ou par un tiers). Garantie publique	Le modèle fait référence aux différentes mesures dont dispose exclusivement le gouvernement pour résoudre les problèmes économiques et sociaux.
Doern and Phidd (1992)	Autorégulation Exhortation Dépense Régulation Propriété publique	Souligne le degré d'intrusion du gouvernement dans l'économie et postule qu'il n'y a que ces cinq types d'instruments.
Vedung (1998)	Règlement (bâton) Moyens économiques (carotte) Informations (sermon)	Un modèle minimaliste qui met l'accent sur le caractère obligatoire de l'État dans ses stratégies de solution. Bien qu'il s'agisse d'un modèle rappelant le modèle OTAN de Hood, il laisse délibérément de côté la ressource « organisation » en considérant qu'il s'agit « d'une condition préalable à la mise en œuvre d'un instrument politique et non d'un instrument politique en soi ».
Salamon (2002)	Gouvernement direct Régulation sociale Régulation économique Passation de marchés Concession Prêt direct Garantie de prêt Assurances publiques Dépenses fiscales Frais, charges Obligations légales Sociétés d'État Bons ou bonus Information publique	Plus qu'une classification, ce sont les types d'instruments selon l'auteur, qui sont les plus utilisés par les gouvernements, classés en fonction des critères d'évaluation tels que l'automaticité, la visibilité, la coercition, ...

Auteur.trice·s	Types d'instruments	Remarques
Lascoumes and Le Galès (2007)	Législatif ou réglementaire Économique et fiscal Accords et incitations Information et communication Valorisation des bonnes pratiques	A travers les moyens mobilisés par l'Etat, cette typologie vise à révéler les effets en termes de relations politiques et la légitimité qu'ils rendent possible.
Pal (2014)	Ne rien faire Agir indirectement (information, dépenses, réglementation) Agir directement (Organisation)	«Délibérement éclectique», cette typologie met en évidence non seulement des ressources exclusivement à la disposition de l'État, mais aussi de sa capacité pour répondre aux problèmes, y compris l'option de ne rien faire.
Velasco (2007)	Organisationnel Programmatique Normatif Financier Amélioration des connaissances Communication	Tient compte des ressources disponibles pour les décideur·e·s pour mettre en œuvre leurs initiatives.
Alfama and Cruells (2011)	Réglementaire Informatif Participatif De construction Contrôle et évaluation Économique Formatif	Cette classification répond davantage à la fonction des instruments qu'à leurs propres caractéristiques.
Howlett et al. (2006)	Centralisé ou information Légitimité Trésor public Organisation But général de l'utilisation de l'instrument (de fond ou de procédure)	Basés sur la typologie de Hood, en ajoutant deux dimensions aux instruments : une dimension de fond qui fait référence à l'impact du gouvernement à travers la politique de la production et livraison de biens et services à la société; et une procédure de dimension liée à l'impact du gouvernement sur l'objectif général de l'utilisation des relations entre les acteurs·trice·s étatiques et non étatiques.

Tableau 3: Recensement des différents instruments de l'action publique (Franco Vargas et Roldán Restrepo, 2019)

Ainsi, les instruments de gestion de l'action publique permettent de guider le comportement humain vers la réalisation de certains objectifs. Ils en constituent la règle du jeu. Ils permettent aussi de corriger la défaillance du marché et de tenter d'atteindre une certaine efficacité économique. La revue de littérature pointe néanmoins la faiblesse ou la quasi absence d'instruments participatifs permettant l'interdépendance entre les institutions, les politiques et les acteur·trice·s sociaux. La citoyenneté est ainsi évoquée pour permettre de combiner de nouveaux instruments de gestion publique. La gestion écologique n'est pas non plus mentionnée, hormis à la marge dans la typologie de Lascoumes et Le Galès.

La complexité des enjeux liés au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité ou de façon générale à l'Anthropocène incite à repenser l'instrumentation de l'action publique. En effet,

historiquement l'action publique en matière de protection de l'environnement a été définie par un ensemble de normes et de règles, soit un ensemble de moyens en vue de réparer les problèmes environnementaux (Bürgenmeier et, *al.*, 2007). Certains outils montrent leurs limites (Lascoumes, 2012, p.122) comme les normes juridiques jugées trop vagues, les taxes pas assez incitatives, ou encore des fiscalités pas assez adaptées. Or, nous l'avons vu dans le [chapitre I](#), le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité semblent relever d'une autre dimension : boucles de rétroaction, interactions complexes, décalage dans le temps entre les pressions anthropiques exercées et leurs conséquences et lieux d'impacts. La responsabilité est diffuse avec des acteurs·trices multiples et multi-sectoriels. Plus que jamais les enjeux sciences-société et de participation sont au centre des nouveaux instruments de l'action publique afin d'appréhender la complexité des situations et notamment celles liées à l'Anthropocène.

2. L'instrumentation de l'action publique dans ses rapports aux sciences, la participation et le sens

2.1. Les rapports sciences-société

Au début des années 1970, la progressive marchandisation des connaissances et la montée en puissance du lien entre économie et recherche scientifique ont mis en lumière la nécessité de prendre en compte les impacts sociaux, environnementaux et éthiques dans l'élaboration des programmes de recherche. Deux modèles idéologiques, complémentaires parfois, s'opposent. Pour le premier, la participation des citoyen·ne·s aux choix technologiques participerait à l'amélioration et à la fluidification du fonctionnement des institutions scientifiques et politiques. Pour l'autre, elle contribuerait au renforcement des capacités des citoyens (*empowerment*) et à viser à une éventuelle redistribution des pouvoirs de décision¹²². Nous proposons dans cette partie de nous attarder dans un premier temps sur la prise de conscience critique du progrès qui a obligé l'État et un certain nombre d'acteur·trice·s à assumer une fonction de « régulation » de l'innovation techno-scientifique. Nous aborderons les défis que constituent l'incertitude scientifique et l'organisation de l'expertise scientifique pour l'évaluation des risques. Dans un deuxième temps, il s'agira de voir que finalement ces évolutions prennent place sur fond de conflits grandissants. Du sang contaminé à l'incinération des déchets en passant par les nouveaux réacteurs nucléaires, les nanotechnologies, la 5G, les controverses et les oppositions se multiplient. Sont ainsi mis en évidence l'hégémonie des technosciences¹²³ et le déficit démocratique qui marquent nos sociétés. Nous passerons donc en

122 Ce clivage est présenté par Pierre Benoît Jolly dans la séance 9 du CNAM « S4S », notamment en présentant les travaux de Daniel Fotorino et de Dorothy Nelkin, 2010

123 Néologisme forgé à la fin des années 1970, au départ de la prise en compte écologique. Il désigne la prépondérance des sciences et techniques dans les sociétés.

revue les nombreuses initiatives et propositions qui se sont développées ces dernières années pour améliorer les rapports entre sciences et société.

Le philosophe Serge Audier a pu démontrer comment la création de certaines grandes écoles (Écoles des ponts et chaussées, École Polytechnique) depuis la Révolution française a pu disséminer dans le monde occidental la toute-puissance de l'ingénierie et de la domination de la nature à l'aube de la Révolution Industrielle (Audier, 2019, p.91). Pour cela, il revient aux grands penseurs qui ont permis cette évolution. Il fait référence à René Descartes dans le « *discours de la méthode* » en 1636 qui écrivait que le progrès scientifique, notamment le domaine médical, pourrait nous rendre « *comme maîtres et possesseurs de la nature* ». Ou bien un de ses contemporains Francis Bacon qui dans la « *Nouvelle Atlantide* » en 1627 pensait que le progrès scientifique et technique incarnait l'amélioration des sociétés humaines. Il montre ainsi comment ce mythe du progrès scientifique a su rentrer en résonance avec la Révolution Industrielle et l'essor de l'ingénierie portée par des grandes écoles a pu alimenter cette vision productiviste de la nature. Ces fonctions sont aujourd'hui très présentes au sein de la fonction publique territoriale pour assurer des missions de conception et d'encadrement à diriger ou à coordonner les activités de plusieurs services ou groupes de services. On retrouve des ingénieur·e·s territoriaux dans la plupart des différents postes des directions générales et de services de la Fonction Publique Territoriale (Amine et al., 2016 ; IESF, 2017).

La production scientifique n'échappe pas à la logique des autres secteurs d'activités. Les financements de la recherche sont de plus en plus souvent soumis à la pression économique des industries et des gouvernements (privatisation, mondialisation, militarisation...). L'exemple français est symptomatique. Suite à la défaite de l'armée française, dès 1945 le nouveau gouvernement mise sur la création d'une nation tournée vers le progrès et la technique. Il s'agissait pour le Général De Gaulle de revenir sur le devant la scène mondiale à travers les sciences et les techniques. Cette collaboration entre les pouvoirs politiques et scientifiques a d'ailleurs permis la création de structures comme le CEA (Commissariat à l'énergie atomique), l'INRAE ex-INRA (Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement) ou EDF (Électricité de France). De 1958 à 1968, la cohorte de chercheur·e·s et d'ingénieur·e·s passe de quelques milliers à 100 000 en 1970 (Bonneuil, 2005) avec un budget consolidé presque multiplié par trois. Cette période est qualifiée de *colbertiste* dans le sens où l'État a été le premier régulateur et l'instigateur des grands programmes de recherche. Elle marque une certaine foi en les sciences et techniques comme vecteur de progrès, d'où une connivence marquée entre les ministères, les entreprises et les laboratoires de recherche, et des dirigeant·e·s qui sont bien souvent issus des mêmes formations. On peut citer le discours de Charles De Gaulle qui prend alors tout son sens en septembre 1958 : « *Nous vivons un temps où des forces gigantesques sont en train de transformer le monde. Sous peine de devenir un peuple périmé et dédaigné, il nous faut dans les domaines scientifique, économique et*

social évoluer rapidement »¹²⁴. Malgré tout, une contestation venant du sein même des scientifiques grandit, alimentée par des critiques à propos de l'implication sociale des sciences, par exemple en réaction à la collaboration scientifique, militaire et industrielle. On peut citer le manifeste de Bertrand Russell et Albert Einstein sur les nouveaux dangers des armes nucléaires et le plaidoyer pour une résolution pacifique des conflits (Stigloe, 2009). Les conséquences de l'optimisme « techno-scientifique » arrivent à leurs termes à la fin de la seconde Guerre Mondiale. La neutralité de la recherche scientifique est battue en brèche avec le développement du secteur militaro-industriel (armes bactériologiques...). C'est également le cas après la guerre du Vietnam où la question des priorités des études scientifiques se pose (qui définit les programmes de recherche, quelle légitimité des experts dans les démocraties...). En raison de ses liens avec la menace atomique, la détérioration de l'environnement, la science a été attaquée de toutes parts à la fin des années soixante, y compris en interne en remettant en cause l'*establishment* scientifique et en revendiquant la notion de « *responsabilité sociale du scientifique* » (Dubois, 2001). Une critique radicale prend forme au début des années soixante-dix, à la fois avec l'apport des sciences sociales qui analysent les cadres théoriques des sciences, mais également par l'émergence de mouvement sociaux et associatifs. Des revues fleurissent dans les pays anglo-saxons : « *Society for Social Responsibility* », « *Science for People* » ou encore des mouvements français comme « Impascience » avec par exemple Jean-Marc Lévy Leblond. On retrouve dans ces mouvements la critique de la science qui se fait, mais également la critique sociale même du corps des scientifiques, accusés là d'être une élite bourgeoise. « *L'appropriation par le peuple des connaissances scientifiques ira de pair avec la disparition de l'élite* », voilà une phrase citée par Michel Dubois issue d'une des productions du collectif « Impascience », pour montrer comment, à cette période, l'enjeu était arrimé à la doctrine socialiste, mais pas nécessairement à ce que revendique l'« *empowerment* ». Avec l'émergence de la société libérale du début des années 1980, la question de la place de la science redevient un pré carré. Avec l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, et de Jean-Pierre Chevènement - alors Ministre de la Recherche -, s'organise un protectorat sur la recherche scientifique pour contrecarrer les mouvements qualifiés d'« anti-science ». Les dommages collatéraux de cette période sont le retour de l'État comme garant de la posture scientifique empêchant les critiques : diminution des moyens de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, monopole de l'expertise par le ministère concerné... Ce contexte explique peut-être le retard pris par la France en matière de dialogue public sur les sciences par rapport à d'autres pays occidentaux. Il ne s'agit toujours pas de mettre les citoyens en mouvement mais « *C'est au prix d'une vaste entreprise de diffusion du savoir [...] que nous pourrons faire reculer certains préjugés contre la science et la technologie, tenir en lisière les*

124 Le 4 septembre 1958, jour anniversaire de la proclamation de la République, le Général de Gaulle présente au peuple français le projet de Constitution qui sera soumis au référendum le 28 septembre de la même année.

mouvements antisciences et mettre en mesure les citoyens de mieux cerner l'importance des enjeux scientifiques et techniques » (Bonneuil, op. cit.). Toujours ce balancier entre deux idéologies : fluidifier le système ou renforcer en capacité les citoyens. Une rencontre manquée doublement avec la société civile et le tiers secteur scientifique¹²⁵, alors que les multinationales en applications informatiques se développent : on n'investit pas sur les logiciels non propriétaires devant l'émergence de Microsoft, Bull... Quelques années plus tard, l'explosion des systèmes Linux, Wikipédia... permettront de tisser ce lien entre technologies et tiers secteur scientifique. Un autre séisme fera revenir sur l'importance des associations dans la gouvernance scientifique, celle des associations de malades devant les laboratoires pharmaceutiques et les crises sanitaires, c'est du moins ce dont témoigne Michel Callon dans son prologue du livre « *Agir dans un monde incertain* » (Callon et al., 2001). Les années 1990 seront elles marquées par l'explosion de la bulle spéculative de la marchandisation des savoirs et de la connaissance, permettant une dés-appropriation progressive de ces enjeux par les citoyens au profit de *trusts* financiers.

Il paraît difficile de soutenir des processus ou des décisions que l'on ne comprend pas. Le positionnement du·de la citoyen·ne ne peut se fonder sans explicitation claire de la situation et sans accompagnement de relais intermédiaires. Pouvoir porter un jugement sur les politiques publiques nécessite d'avoir les moyens de « problématisation », ainsi que des données qui fondent la décision politique. Bien trop souvent, ce sont les médias qui offrent ces données aux publics. Cependant, ces données sont bien trop vulgarisées voire simplistes, ce qui ne permet pas une appropriation rationnelle des enjeux. Afin de pouvoir créer de telles démarches de débat, les structures intermédiaires semblent être les plus adaptées pour organiser cette appropriation collective, à la fois dans la pédagogie et dans la mise en action de la réflexion collective (Ponce et Arellano Hernández, 2015 ; Parisse et Porte, 2020). C'est dans ces procédures d'établissement de « jugements politiques » que les conflits d'intérêts ou les positionnements idéologiques pourraient s'estomper au profit de discussions plus constructives.

A la lecture des modes de fonctionnement des « conférences de citoyens » (Bourg et Boy, 2005), celles-ci semblent être adaptées à ces dispositifs. L'objet de ces « conférences de citoyens » est précisément de contribuer à la formation d'un jugement critique à partir d'un thème ou d'une problématique bien souvent complexe.

Mais dans l'ensemble, les « conférences de citoyens » dans leurs différentes manifestations ont connu trois destins : mort lente, mort violente, désintérêt (Bourg et Boy, op.cit.). Nous évoquerons la convention citoyenne pour le climat. Si ce dispositif n'a pas fonctionné en France, c'est que la mécanique a échoué. Cela signifie qu'elle n'était peut-être pas la plus adaptée au contexte français, contrairement à d'autres pays européen. Dans le cas de Jacques Testart et de la Conférence

¹²⁵ Le terme désigne un mode de production des savoirs scientifiques qui associe des tiers (citoyen·ne·s, usager·ère·s, ONG, ...).

Française du Développement Durable, on peut penser que la divergence entre scientifiques et politiques était si évidente qu'elle devenait intenable. Les conférences citoyennes permettent non pas de nier l'élue ou l'expert·e, mais bien de « *participer à ces deux logistiques : éclairer les décisions des autorités publiques et promouvoir le débat public. Le développement de ce débat public dans la société et son retour dans les instances politiques à l'occasion d'un débat parlementaire ou d'une élection constituent la troisième dimension de ce processus* ». Pendant le débat national sur les énergies organisé par le gouvernement en 2003, aucune donnée sur l'impact des déchets nucléaires à long terme n'a été communiquée, et les député·e·s ont finalement réaffirmé le choix nucléaire dans la loi sur l'énergie¹²⁶.

Dominique Pestre envisage justement le rôle de la société civile comme un contrepoids aux trajectoires technologiques, mais il n'envisage pas qu'il puisse se situer en amont de ces trajectoires. Il « *faut que le problème surgisse pour que nous ayons la matière pour échanger, débattre* ». Il semble pourtant que le problème des nanotechnologies suive curieusement la même trajectoire que celui des organismes génétiquement modifiés. Finalement, la commercialisation d'applications nanotechnologiques a été autorisée comme pour les organismes génétiquement modifiés sans que des analyses préalables sur la santé et l'environnement n'aient été réalisées. On pourra probablement également faire le parallèle avec le nucléaire. C'est pourquoi, il semble que la position de Dominique Pestre empêche de tirer des leçons de dynamiques fort semblables. Finalement, plus que les enjeux environnementaux, ou sanitaires, l'enjeu est démocratique. Sans faire de raccourcis, cette situation entraîne depuis une trentaine d'années l'émergence d'une contestation sociale de la science. On constate dans les différentes enquêtes récentes que même si les scientifiques gardent une certaine légitimité (par rapport à d'autres catégories d'acteur·trice·s), celle-ci s'érode avec le temps comme pouvant apporter des réponses aux enjeux de la société¹²⁷. La crise du COVID a été une séquence de déficit de confiance, pour certains des citoyen·ne·s, avec le savoir scientifique produit par les chercheur·e·s (Fecteau, 2021 ; Wahnich, 2022).

Il faut peut-être sortir du seul débat des sciences en société pour comprendre que les mécanismes de participation sont des enjeux qui dépassent ce seul cadre. Les lois dites « Bouchardeau » de 1983 affirmeront la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement. Dans les années 1990, naît l'idée de mettre en place aux niveaux national et international des mesures permettant la participation des habitants plus en amont des projets du territoire. C'est le cas en

126 Propos rapporté par Pierre Radanne, ancien président de l'ADEME dans Nucléaire ou pas ? Alternatives Économiques de Mars 2006, p13-15.

127 On peut citer les enquêtes canadienne de octobre 2019 : <https://www.sciencepresse.qc.ca/actualite/2019/10/01/perte-confiance-science-racines-probleme> de l'Ifop en Grande Bretagne, Allemagne, France et Etats Unis en 2018 <https://www.ifop.com/publication/la-science-vue-par-les-francais/>

France de la signature tardive de la convention d'Aarhus¹²⁸ qui porte sur l'accès à l'information, la participation du public ainsi que sur la possibilité de recours juridique en matière d'environnement. La création de la commission nationale du débat public et la commission française du développement durable répondent, malgré les imperfections et les manques, à ce souci d'associer décideur·e·s et habitant·e·s dans les plans d'aménagement du territoire et les prises en compte environnementales. Des précédents ont néanmoins eu lieu lors de consultations nationales, mais les procédures mal définies ne donnent que peu d'éléments d'analyse : les états généraux de la santé en 1998-1999, la commission « Coppins » en charge de la rédaction d'un projet de Charte de l'Environnement, ou encore le débat national sur l'eau et sur l'énergie (Bourg et Boy, op. cit.).

Ces évolutions sectorielles s'expliquent par l'existence d'une masse critique d'associations et de syndicats sur les questions de protection de l'environnement, d'associations de malades et de consommateurs capables d'infléchir sur le·la législateur·trice. Les institutions de la culture scientifique en France sont issues du conservatisme hérité du début des années 1980, et restent en retrait de tous ces espaces de débat. La régionalisation des politiques commence à ébrécher le modèle. La mise en place du Picri¹²⁹ avec le Conseil Régional Île-de-France entre 2005 et 2017, l'expérimentation des boutiques de Sciences en Rhône-Alpes¹³⁰ font penser que les choses évoluent. La mise en place au niveau international au sein du processus des Forums Sociaux Mondiaux sur les enjeux sciences et démocratie laisse à penser que ces questions de gouvernance scientifique sont inscrites à l'agenda de certains mouvements sociaux et organismes scientifiques. Plus localement, nous avons évoqué dans le [chapitre I](#), l'émergence de nouveaux instruments du dialogue scientifiques-élu·e·s-citoyen·ne·s. Pour rester sur l'exemple de la Région Nouvelle-Aquitaine, nous avons évoqué la création d'Acclimaterra, ou d'Ecobiose qui sont tous deux des déclinaisons locales de ce que peuvent être des instances internationales du type GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) et UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), même s'il existait depuis 2011 une initiative portée par l'ex-Conseil régional Aquitaine qui réunissait un comité scientifique sur le climat. Ces nouveaux instruments ont été légitimés par les lois NOTRe¹³¹ et MAPTAM¹³² qui ont confié aux Régions le soin de fournir des clés de compréhension pour conduire l'adaptation au changement climatique et la lutte contre l'érosion de la biodiversité aux décideurs politiques, aux acteur·trice·s économique et à la société civile (Salles et Le Treut, 2017).

128 La convention d'Aarhus a été signée par 39 pays du Conseil Économique et Social des Nations Unies et la Commission Européenne au Danemark le 25 juin 1998. Le Sénat français a adopté cette loi en 2002.

129 Partenariat Institutions Citoyens pour la Recherche et pour l'Innovation :

<https://nosvillesrecherchesurbaines.wordpress.com/2010/11/15/les-programmes-picri-partenariats-institutions-citoyens-pour-la-recherche-et-l%E2%80%99innovation/> [consulté le 25 mars 2020]

130 <http://oldbds.universite-lyon.fr/boutique-des-sciences-la-boutique-des-sciences-de-l-universite-de-lyon-314273.kjsp> [consulté le 25 mars 2020]

131 Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

132 Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) Littoral Basque ; la gestion du littoral concerne 35 km de linéaire sur la Communauté d'agglomération Pays Basque. La prise en compte des risques littoraux est assez récente pour les pouvoirs publics locaux. Il est aussi le fruit de l'évolution des compétences des EPCI avec une spécialisation accrue ces dernières années. Historiquement c'est à travers la question de la qualité de l'eau que la notion de risque a été réfléchi. Dans les années 1990, des analyses de qualité mauvaises mobilisent des acteurs locaux et des associations (Surfrider) qui obligent les élus locaux à réagir. Un travail sur l'assainissement est lancé, mais aussi le besoin d'avoir plus de données dynamiques sur l'état de la qualité de l'eau. Animée par l'agglomération du Pays basque en lien avec les communes littorales, universités, laboratoires, bureaux d'études et leurs homologues transfrontaliers les différents axes de travail qui peuvent aussi permettre des co-financements (Europe, Région), ses sujets de travail sont :

- La gestion et l'amélioration de la qualité des eaux de baignade (avec une logique d'étude amont-aval tenant compte des bassins versants),
- La préservation de la biodiversité littorale et marine (en incluant l'estran et la zone rétro littorale),
- Le développement des énergies marines renouvelables,
- La gestion des macro déchets.

Créé en 1996, l'Observatoire de la côte aquitaine est en charge d'étudier et de suivre l'érosion et la submersion. Il est porté par deux organismes de recherche : le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Office national des forêts (ONF). Financé par l'Europe, l'État, la Région ainsi que les collectivités littorales, il agit avec des structures universitaires et des structures associatives spécialisées (Centre de la Mer à Biarritz). En charge de produire des expertises scientifiques, ses missions sont les suivantes¹³³ :

- Observer en mobilisant notamment un réseau unique de mesures et d'observations pour suivre l'évolution de l'érosion du littoral, les phénomènes de submersion marine et de tempêtes, la faune et la flore afin d'améliorer la compréhension du littoral et de renforcer l'expertise scientifique,
- Accompagner en offrant aux pouvoirs publics un savoir-faire scientifique, technique et objectif d'aide à la décision et à la gestion de l'environnement du littoral aquitain.
- Communiquer en mettant à disposition du grand public et des gestionnaires de la côte aquitaine des données et des informations actualisées sur le littoral, afin de partager la connaissance et la culture des risques.

Groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitaine, créé en 2006, opérationnel depuis 2009, le GIP Littoral Aquitain réunit les services de l'État et les collectivités territoriales de la côte aquitaine.

133 Plaquette Observatoire de la côte atlantique, 2018, 4 pages

Il porte des projets visant le développement durable et mettant en valeur la côte aquitaine. Le GIP produit essentiellement des études de prospectives, mais aussi la mutualisation et le retour d'expériences entre les acteur·trice·s sur trois domaines : l'organisation de l'espace littoral, la gestion de la bande côtière et l'aménagement touristique durable.

Pour conclure très partiellement sur le rapport entre les enjeux sciences et société, nous constatons de nouveaux instruments publics émergeant depuis les années 1990 : forum hybrides, conférences de citoyens, Picri, Boutiques des sciences... Ainsi, dans la préparation à l'action publique, une tendance s'est développée comme le recours aux expert·e·s (Barone, 2010). Il s'agit aussi à travers ces partenariats scientifiques, de renouer avec une certaine légitimité pour les politiques, mais aussi de trouver des issues quand les sujets sont incertains, complexes à résoudre (Morlino, 2010). D'un point de vue territorial, cette évolution se réalise sur les questions écologiques où les territoires, et notamment les Régions, se dotent de nouveaux instruments qui accompagnent l'action publique locale entre décideur·e·s et scientifiques. La question aujourd'hui est de savoir comment ces travaux inspirent les organisations infra: départements, EPCI et communes, mais aussi comment elles se coordonnent à l'échelle locale et nationale et font le lien avec la société civile.

2.2. La modernisation écologique : les effets de la participation sur l'action publique

Depuis trois décennies, les textes internationaux partent du postulat que la participation des citoyen·ne·s serait source de meilleures résolutions des enjeux écologiques. C'est le cas du principe 10 de la déclaration de Rio en 1992¹³⁴ : *« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré »*. La convention d'Arrhus¹³⁵ dans son objet prévoit : *« de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en*

¹³⁴ En juin 1992, à Rio de Janeiro (Brésil), la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (connue sous le nom de « Sommet de la Terre ») a adopté une déclaration qui a fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement et du développement.

¹³⁵ signée en juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale »

matière d'environnement, conformément aux dispositions de la présente Convention ». On parle d'institutionnalisation des dispositifs participatifs sur les questions environnementales, et urbaines, notamment (Blatrix, 2012). Nous allons voir comment les travaux de recherche perçoivent l'impact de la participation sur l'action publique.

La participation et l'environnement ont une évolution consubstantielle (Barbier et Larrue, 2011). Nous l'avons vu ([Chapitre I, Section 2](#)), les questions environnementales commencent à arriver à l'agenda des pouvoirs publics et de la société civile à la fin des années 1960. La participation et l'environnement sont apparus comme une critique de la société moderne des années 1950 et 1960 pour que la participation devienne inextricablement liée aux problèmes environnementaux. Ce mouvement « anti-modernisation » peut pour partie être assimilé à la contre-culture. Le mouvement écologique naissant ces années-là a fortement été influencé par la contre-culture de cette époque. Le mouvement hippie avait dans ses revendications beaucoup de choses ayant trait à l'environnement : lutte contre la société de consommation, consommation locale, etc. Cette critique de la modernité fait référence au scepticisme à l'égard de la science, considérée comme trop optimiste et unilatérale qui fait l'impasse sur les imprévus et les effets externes qui vont affecter l'environnement, les pays du sud, etc. Ainsi, ce mouvement anti-modernisation a été lancé en réaction aux problèmes non résolus de la période dite de prospérité des années 1950-1960 tels l'inégalité, la pauvreté et la famine, dictature et le post-colonialisme (Van Tatenhove et Leroy, 2003). Selon Jan Van Tatenhove et Pieter Leroy, ces mouvements vont conduire aux premières politiques environnementales et la mise en place de stratégies de participation basées sur l'axe État et société civile. En France, cela se traduit par la création d'un premier Ministère de l'Environnement en 1971, une première candidature écologiste à l'élection présidentielle de 1974 avec René Dumont et la multiplication d'associations environnementalistes (Matagne, 2003). Dans ce contexte, on va parler de modernisation écologique de l'action publique. Cette théorie va être élaborée par deux politistes allemands Joseph Huber et Martin Jänicke. Selon eux, les questions environnementales ne peuvent se résumer à leurs dégradations, mais doivent inciter les acteur·trice·s publics et privés à construire les problématiques environnementales afin de mieux les appréhender. Ainsi, pour l'action publique, la modernisation écologique invite à repenser le traitement par les acteur·trice·s des questions environnementales (Buttel, 2003). Pour cela, elle doit s'appuyer sur six leviers (Mol, 2000) : le développement des sciences et techniques dans l'action publique, la conciliation de la croissance économique et la protection de l'environnement, une action publique articulée entre le local et le global en lien avec les acteur·trice·s privés (entreprises, tiers-secteurs, citoyen·ne·s), passer d'un traitement curatif à un traitement proactif, la déssectorisation de l'action publique environnementale, et enfin une désidéologisation de l'environnement. Ainsi, les formats de participation seront désormais plus ouverts afin de faciliter les rapports entre l'action publique et la société civile, mais aussi la sphère

marchande (Baron, Larrue, op. cit.). Cette modernisation écologique de l'action publique sera symbolisée par la Charte de Rio en 1992, la convention d'Arrhus en 1998, mais aussi localement par la mise en place de la Charte de la concertation¹³⁶ en 1995, l'installation de la Commission Nationale du Débat Public, la Charte de l'environnement¹³⁷ de 2005, et enfin la gouvernance à cinq instituée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement.

Mais le terme de participation n'est ici pas encore défini et peut occasionner des malentendus auprès des acteur·trice·s concernés. Il faut ainsi interroger la littérature pour identifier les différents niveaux de participation. Dans la littérature académique et professionnelle, l'échelle d'Arnstein est encore utilisée le plus souvent (Arnstein, 1969). Shirley Arnstein identifie huit paliers de participation sous la forme d'une échelle qui se lit de bas en haut (Figure 7).

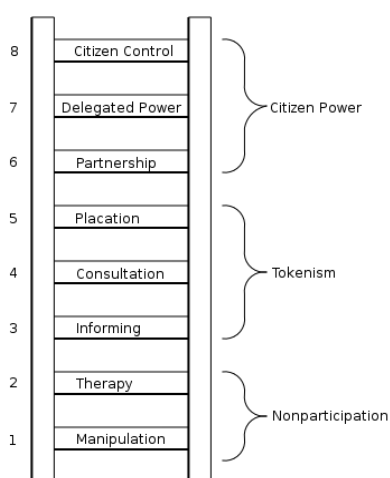


Figure 7: Échelle d'Arnstein

Les barreaux n°1 et n°2 décrivent le niveau de « non participation ». Ils permettent à ceux qui initient la démarche d'éduquer et de guérir les acteur·trice·s concernés. C'est à dire d'« éduquer » en diffusant des informations biaisées ou de « guérir » en contournant les vrais enjeux.

Les barreaux n°3 et n°4 sont une forme de participation non aboutie qui sont une étape préalable. Arnstein parle de coopération symbolique qui permet aux acteur·trice·s l'accès à l'information et à la prise de parole des

acteur·trice·s.

Le barreau n°5 (conciliation) est situé un cran au-dessus car il permet aux acteur·trice·s de prendre part à la décision par formalisation de réponses et avis. Les barreaux n°6, n°7 et n°8 sont les étapes où les acteurs ont un rôle croissant dans la décision finale, de la négociation entre les parties au contrôle des acteur·trice·s dans la gestion de la décision.

Cette simple échelle permet de lever l'ambiguïté à deux titres, à la fois de considérer que la participation se fait à plusieurs degrés, mais aussi de contextualiser chaque étape en fonction de la finalité du processus. Cette échelle sera ensuite complétée par des travaux académiques (Robert,

¹³⁶ Le ministère de l'Environnement a produit en 1996 une Charte de la concertation en 9 articles. En 2016, il a renouvelé ce document en publiant une Charte de la participation pour : « *Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie* ». Cette charte peut constituer une base pour construire des chartes spécifiques à l'échelon locale.

¹³⁷ De valeur constitutionnelle et donc intégrée à la Constitution de la république, dans son article 7 stipule : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

1995 ; Creighton, 1999) et professionnels (Ministère du Conseil exécutif du Québec¹³⁸, 2000 ; OCDE, 2002) qui mettront en lumière deux autres facteurs déterminants de la participation : la proximité (au sujet ou au territoire) et la volonté politique. Enfin, d'après quelques autres travaux (Raymond, 2009 ; Maurel, 2015), nous pouvons ainsi proposer la grille suivante dans la Figure 8 qui semble converger avec des acteur·trice·s professionnels de la participation¹³⁹ :

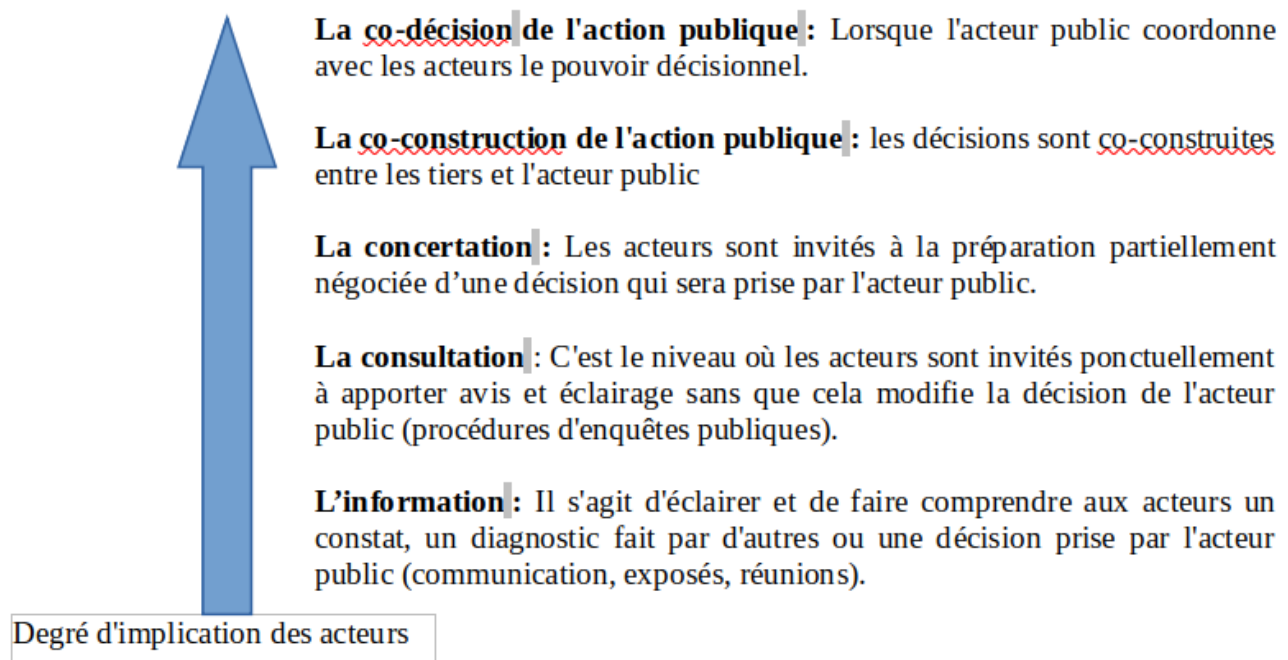


Figure 8: Les degrés de participation dans l'action publique, Auteur, 2020

On peut maintenant s'interroger sur les effets de ces stratégies de participation environnementale sur l'action publique. Une revue de littérature anglo-saxonne évoque un essoufflement du public (*consultation fatigue*) voire une certaine désillusion (*disillusionment*) des participant·e·s et acteur·trice·s (Reed, 2008). Néanmoins, certains auteur·e·s reconnaissent que la connaissance des effets est difficile à observer devant l'éclatement disciplinaire des recherches, mais aussi des méthodologies (Mazeaud et al., 2012). Il y a plus de consensus à dire ce que les démarches de participation ne produisent pas comme effets : pas renversement des pouvoirs en place, n'empêchent pas ou peu les projets, ne remettent pas en cause la notion de démocratie représentative (Rui, 2009). Cependant, on trouve des éléments d'évaluation des dispositifs participatifs dans la littérature et par extrapolation à travers certains travaux, on peut faire le lien avec l'action publique. Nous pouvons en premier lieu souligner les effets que les démarches participatives provoquent sur les participant·e·s. On évoque un apprentissage des acteur·trice·s rendu possible par les procédures de débats et d'informations (Simard et Fourniau, 2007), les procédures d'apprentissages de la gestion des ressources et la promotion du changement sont renforcées par des démarches participatives

138 Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique, Ministère du Conseil exécutif, 200, 22 pages

139 D'après le réseau associatif Comédie (Concertation, médiation, environnement)

<http://www.comedie.org/popup/differents-degrees-de-participation/> [consulté le 29 mars 2020]

(Muro et Jeffrey, 2008). On évoque fréquemment que ces démarches augmentent le pouvoir d'agir (*empowerment*) des acteurs (Beierle, 1998). Des auteur·trice·s caractérisent également les effets sur l'action publique dans son organisation et sa légitimation. Dans leur ouvrage *Les budgets participatifs en Europe, des services publics au service du public*, les auteur·e·s voient dans l'association des citoyens à la gestion des ressources publiques une solution à la défense des services publics (Sintomer et al., 2008). D'autres y voient même la possibilité de réformer l'action publique (Gendron, 2003 ; Gendron et Turcotte, 2003), voire parfois de faire émerger une offre politique alternative, inédite jusque là comme le montrent les *citizens assembly* au Canada (Lang, 2007) ou les budgets participatifs à Porto Alegre (Sintomer, Gret, 2002). Dès fois, certain·e·s auteur·e·s considèrent que la participation impacte la décision publique, que cela soit en faisant consensus (Toth, 2010 ; Beirle et Cayford, 2002 ; p.74), mais aussi parfois pour rejeter un projet (Hamilton, 1993; Chess et Purcell, 1999). On peut également retrouver des travaux qui mettent en avant le fait que ces démarches participatives permettent de socialiser certains enjeux, soit en les publicisant, c'est le cas des enjeux sociaux (Carel, 2006), ou dans le cas où les enjeux étaient traditionnellement cadenassés par des croyances techno-scientifiques, par exemple sur les déchets nucléaires (Barthe, 2002). Notons que pour cet effet, il peut être également rapproché des éléments d'*empowerment* ou d'apprentissage préalablement cités. Enfin, la question du coût pour l'action publique n'est pas beaucoup travaillée. On va retrouver dans l'ouvrage coordonné par Cécile Blatrix et Jacques Méry (2019, p.203-205), « *La concertation est-elle rentable ?* », des conclusions mitigées, à la fois parce que les procédures participatives employées vont parfois permettre une acceptation plus facile des acteur·trice·s et des citoyen·ne·s limitant les recours et oppositions, mais à l'inverse un renforcement des compétences des opposant·e·s et de leurs radicalités.

Il en demeure que si les effets « positifs » de la participation environnementale sont encore mal étudiés, dans le sens où de larges consensus peinent à se dégager, on observe depuis les années 2000 un marché de la participation se développer avec de multiples opérateur·trice·s : associations, cabinets, entreprises ainsi que de nombreuses collectivités locales qui ont intégré ces éléments au sein de leurs exécutifs et organigrammes. Cela pose plusieurs questions (Mazeaud et Nojon, 2018):

- Une vague de professionnalisation du champ (acteur·trice·s publics et privés),
- Un éloignement du sens de la participation comme exercice démocratique versus un exercice de prévention au risque de « rejets », « blocages »,
- Une prévalence de l'outil et de la méthode sur le sens,
- Une vision froide et technologique de la participation,
- La recherche de l'individualisation plutôt que du collectif.

Les effets de la participation sur l'action publique restent encore trop méconnus et nécessiteraient des travaux plus précis sur la portée des démarches globales. Les indicateurs pour mesurer ces effets

sont encore trop faibles pour mesurer ou modéliser de façon plus systématique les effets (Mazeaud, et Nojon, op. cit.). Ce travail de recherche concourt à vérifier si ces démarches sont porteuses de sens pour les acteur·trice·s de l'action publique comme les entretiens préalables l'ont suggéré.

2.3. Le sens de l'action publique

En étudiant la littérature grise des organisations socio-professionnelles de la Fonction Publique, la question de la crise de sens de l'action publique revient régulièrement. L'Observatoire social territorial de la Mutuelle Nationale Territoriale met souvent en lumière par ses études le souhait des managers territoriaux de « *donner du sens* » voire de « *manager par le sens* ». Une enquête qualitative auprès de 40 fonctionnaires territoriaux a pu à nouveau étayer ces demandes (Grolleau, 2018). Les séminaires et rapports du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) convergent également vers ce constat. Nous verrons comment cette crise de sens est en parti lié avec les modifications socio-économiques en cours depuis près de 40 ans. Il s'agira ensuite d'étudier le concept de management par le sens.

L'action publique, nous l'avons vu précédemment, a profondément été modifiée au cours des 70 dernières années après une période des Trentes Glorieuses qui a renforcée ses moyens et ses effectifs, mais aussi lors du virage néo-libéral des années 1970 (Dubois, 2009). Il existe un consensus dans la littérature pour désigner les années 1980 où le néolibéralisme s'impose dans la gestion des politiques publiques (Cissokho, 2019). Le point de départ se situe avec ce qu'on a appelé le consensus dit de Washington. Dans un article daté de 1989 « *What Washington Means by Policy reform* », l'économiste John Williamson (1990) expose un corpus de dix mesures faisant consensus « à Washington » pour « *remettre les pays d'Amérique Latine en difficulté dans le droit chemin* ». Washington était cité comme l'illustration d'un lieu de pouvoir dual, à la fois du Congrès et de l'administration fédérale étasuniennes mais aussi des sièges des institutions financières internationales tels que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Centrale Internationale ainsi que de nombreux think tanks. Les dix « *policy instruments* » étaient selon lui « *considérés par tous à Washington, ou presque, comme nécessaires à l'époque en Amérique latine* » (Williamson, 2000). Par l'analyse du texte complet, on s'aperçoit que cette vision n'est pas celle décrite comme ultra-libérale par les tenant·e·s de l'altermondialisation. Sur l'équilibre budgétaire, John Williamson ne prône pas la règle d'or du zéro déficit, la gestion privée est aussi critiquée que la gestion publique, le consensus de Washington n'exige pas non plus de couper dans toutes les dépenses publiques mais de les orienter vers des secteurs sources de croissance humaine du type éducation, santé. D'ailleurs dans un article de 2000, il écrira : « *[le Consensus de Washington] n'a pas déclaré que le seul moyen légitime de restaurer la discipline budgétaire était de réduire les dépenses*

publiques; il l'a fait ne pas identifier la discipline budgétaire avec un budget équilibré; n'a pas appelé à des réductions d'impôt globales; il n'a pas traité comme un pillage les redistributions de revenus » (Williamson, op.cit.). Il reste que ces mesures alimenteront le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale dans ces aides structurelles aux pays du sud pendant plus de 25 ans (Chavagneux, 2006). Si durant quelques années le créateur de cette notion a tenté de redonner plus de précisions et critiquer les exploitations qui en avaient été faites, l'interprétation de ce document est devenu une doctrine des tenant·e·s du néo-libéralisme et considéré comme le point de départ de remise en cause du bien fondé de la dépense publique et de tensions entre l'intérêt général et la logique marchande. Ces courants sont révélateurs de la défiance et l'intérêt pour l'action publique. Ces éléments ont profondément modifié l'action publique, et selon ses acteur·trice·s, le sens de l'action. La réduction du champ d'intervention publique va entre autres choses provoquer le transfert de missions publiques au secteur privé, soit par la privatisation d'entreprises ou la mise en place de partenariat public-privé. Nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre, cela va donner lieu à une nouvelle approche de la gestion de l'action publique appelée *New Public Management*. Sans rentrer dans le détail, nous pouvons dire que cela va amener de nouveaux instruments qui vont bouleverser la conduite de l'action publique et pour certains conduire à une perte de sens.

A titre d'exemple, le baromètre du bien-être au travail initié par la Gazette des Communes¹⁴⁰ fait état depuis son origine il y a dix ans d'une dégradation du bien-être au travail des fonctionnaires territoriaux. Plusieurs raisons y sont abordées : diminution des budgets publics, les réorganisations, une anxiété sur la capacité des agents, notamment de catégorie C, à se projeter dans l'avenir (cette catégorie est la plus importante de la Fonction Publique Territoriale), la difficulté à trouver du sens dans les organisations et tâches quotidiennes¹⁴¹. Une étude de 2018 menée auprès 40 fonctionnaires territoriaux a justement essayé d'en percevoir les raisons et d'enquêter sur cette perte du sens (Grolleau, op. cit.). Cette étude visait à explorer le sens concret donné par les agent·e·s à la mission de service public et également identifier le sens institutionnel, les dynamiques d'évolution en cours, les variations d'intensité de sens, les mécanismes pour déployer ce sens, mais aussi les stratégies éventuelles pour déployer le sens et le renforcement de l'engagement. Les quarante entretiens semi-directifs ont été réalisés à partir de l'histoire de chaque agent·e, ces expériences et analyses des situations vécues.

Les conclusions exposent plusieurs constats et remarques. En premier lieu celui d'affirmer qu'auprès des agent·e·s le sens de la mission publique est encore robuste et en lien avec le quotidien des gens.

140 La Gazette est le magazine hebdomadaire des métiers de la fonction publique territoriale

141 Il s'agit d'une enquête annuel en ligne, dans le cadre de ce travail de recherche nous avons essayé de trouver les points saillants entre la période de 2014 à 2019. <https://www.lagazettedescommunes.com/632166/barometre-bien-etre-au-travail-dans-la-fpt-2019-participez/> [consulté le 25 mars 2020]

Il y a probablement un changement de paradigme étudié d'un passage de service à la personne à celui de transmission d'une multitude de capacités. Autrement dit, on passe de la volonté d'améliorer le quotidien des personnes au souhait de renforcer la capacité d'agir des personnes. Les profondes mutations des organisations publiques (mutualisations, fusions, hausse des tâches, urgences) sont vécues par les agent·e·s comme une forte période d'instabilité. Elle crée une augmentation de risques psychosociaux (RPS). Parfois pour, se protéger, l'agent·e développe un espace de sauvegarde du sens qui permet de se retrouver sur une tâche maîtrisée et investie personnellement. En réaction à ces effets qualifiés de négatifs, les agent·e·s identifient quelques éléments positifs comme un management davantage tourné vers l'action en direction de l'utilisateur où des méthodes plus coopératives redynamisent l'action et le sens. Ainsi, les agent·e·s peuvent s'engager et se projeter. Cette étude semble pointer que nous n'assistons pas à un délitement du sens de l'action publique, mais bien à un renouvellement basé sur la coopération et le renforcement de la capacité des citoyen·ne·s qui permet de donner aux agent·e·s, malgré les tensions, des perspectives, de la professionnalisation.

Dans ces travaux sur la modernisation de l'action publique, Sylvie Trosa étudie différents modèles : celui de « innovation par les instruments » (Le Galès et Lascoumes, op. cit.) et celui « organisations apprenantes » (Shon, 1973). Le premier est concentré sur les instruments et leurs finalités tandis que l'autre repose sur un système capable d'apprendre de ses erreurs : « *La disparition d'un État stable signifie que notre société et nos institutions sont dans un processus de transformation continu. Nous devons apprendre à orienter, influencer et gérer ces transformations. En d'autres termes, nous devons avoir envie d'apprendre. Nous ne devons pas seulement adapter nos institutions à de nouveaux enjeux ou de nouvelles attentes. Nous devons être capables de mettre en place des systèmes qui s'adaptent d'eux-mêmes, qui soient en mesure de se transformer continûment. Le vrai défi qui se présente à nous, État, administrations, individus est celui de la capacité à apprendre* » (Trosa, 2010). Sylvie Trosa reprend l'exemple de la création du Ministère du Développement durable et des directions générales. Dans le cas du modèle d'innovation par les instruments, nous nous situons dans le cas précis où des moyens tendent à répondre à des finalités, le développement durable dans l'action publique. L'autre modèle proposerait : « *que chaque agent perçoive ce qui dans son travail l'amène à défendre le développement durable, et ce que ce concept veut concrètement dire (économiser l'énergie ou concilier préservation de l'environnement et croissance ou investir dans des technologies nouvelles)* » (Trosa, op.cit.). Elle propose ainsi une lecture de ces deux modèles d'innovation (Tableau 4).

<i>Les modèles classiques de diffusion de l'innovation</i>	<i>Les modèles d'apprentissage fondés sur l'innovation</i>
L'innovation se fait autour d'un produit ou d'une technique.	L'innovation part du sens.
Le modèle de diffusion va du centre à la périphérie.	Le modèle de diffusion est celui de l'analyse de système.
Le centre est en situation de contrôle.	Il n'existe pas qu'un mode de leadership, c'est-à-dire celui du centre mais différents modes d'animation du changement. Les moyens technologiques permettant de garder la mémoire des innovations existent.
Le centre dispose de peu de ressources pour expliquer et animer les messages Il existe peu de retours du « terrain » vers le centre.	Les allers-retours d'analyse et d'information entre le centre et le terrain sont nombreux.

Tableau 4: Deux modèles d'innovation (Trosa, 2010)

Il existe dans la littérature des sciences de gestion des auteur·e·s qui travaillent sur le sens au travail. Certains évoquent les effets positifs en vue d'une fidélisation des salarié·e·s (Shamir, 1991). On parle également de la motivation et de l'attachement au travail (May et *al.*, 2004). On évoque une motivation plus grande des salarié·e·s malgré des salaires plus bas (Scroggins, 2008). Cette dernière observation est particulièrement visible dans les secteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et dans la Fonction Publique (Richez-Battesti et *al.*, 2011 ; Narcy, 2009). Mais pour certains il y a un risque que le management par le sens soit « *un monologue d'intentions managériales* » (Herman, 2004) pouvant être contre-productif il réduit la liberté de chacun de donner du sens à son travail (Ashorth et Vaidynath, 2002). Il convient donc d'envisager le management par le sens comme un management du travail.

Une autre hypothèse avancée par Sylvie Trosa (2007) est la nécessité de sortir d'un management dit linéaire, qui ne tient pas en compte des mesures d'impacts sur la société, l'association des parties prenantes ou encore la faiblesse du *feed back* pour se tourner vers un management des paradoxes (Tableau 5). En effet, elle identifie l'action publique face à plusieurs paradoxes actuels tels que : des processus et des finalités, des chiffres, de la proximité et du global, des valeurs.

<i>Management linéaire</i>	<i>Management des paradoxes</i>
Objectifs connus à l'avance et stables	Objectifs en remaniement en fonction des leçons de la mise en œuvre
Stratégie de mise en œuvre définie par le haut	Stratégies multiples, tenant compte des expériences et spécificités de terrain
La mesure privilégie des indicateurs quantitatifs	Des indicateurs quantitatifs ET qualitatifs
Une évaluation « lourde », ad hoc	De grosses études d'évaluation mais aussi des retours continus de ceux qui font
Un intérêt général non défini dans son élaboration	Un intérêt général co-construit avec les acteurs de la politique publique y compris la société civile

Tableau 5: Différences management linéaire et management des paradoxes (Trosa, 2017)

Ces différents travaux nous amènent naturellement à nous demander si les enjeux écologiques ne constitueraient pas un moyen de redonner du sens à l'action publique (Jourjon, 2014) de part son approche transversale et intersectorielle (environnement, déchets, mobilité...) mais aussi comme le soulignent Trosa et Bartoli (2016), en ne perdant pas de vue l'intérêt général. L' Anthropocène oblige à un nouvel horizon pour l'action publique qui peut renouveler son sens y compris auprès de ses agent·e·s. Il conviendra de le vérifier par des études de terrain.

3. Approches typologiques des instruments de l'action publique par la gouvernance

La notion de « gouvernance » trouve un écho important dans l'action publique et dans de nombreuses disciplines académiques à partir des années 1990. Elle semble faire référence à une transformation voulue de gouvernement. Si cette nouvelle instrumentation trouve d'abord son origine dans un cadre international, elle revêt des implications dans un contexte également local.

Dans cette partie nous verrons les éléments qui permettent de définir cette notion de gouvernance et d'établir le lien avec le territoire. Nous tenterons de comprendre les rapports avec le champs de l'environnement et les parties prenantes de l'action publique.

3.1. Gouvernance et territoires

L'émergence de cette notion trouve plusieurs explications, premièrement celle de constater l'insuffisance des instruments de gestion pour penser l'action publique employés depuis 30 ans (Lascoumes, 1996). Certain·e·s voient le glissement d'un État weberien à un État post-moderne (Richards et Smith, 2002). Il s'agirait d'une transition après une époque de la planification des années 1960-1970, puis du marché des années 1980 où l'État et le marché ne peuvent plus fonctionner seuls. Mais cette notion semble être un « fourre-tout » si l'on considère les nombreuses définitions qui reste un sujet de premier plan de l'administration publique : « *Whatever happened to Public Administration ? Governance, Governance everywhere* » (Frederickson, 2005). D'autres voient les raisons de cet engouement parce que le terme revêt un idéal normatif qu'il est associé à la transparence et à l'éthique ainsi qu'à l'efficacité de l'action publique (Pitsey, 2010).

Appuyons-nous sur les ouvrages de références et notamment les dictionnaires disciplinaires pour retenir une définition. Dans l'encyclopédie de l'administration publique¹⁴², le terme de « *gouvernance publique* » est défini au sens de Steven Lukes : « *La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. Ces relations peuvent être de différentes natures : des relations d'autorité – autorité émanant de l'État, mais également du marché en application de dispositions contractuelles –, des relations d'influence et de persuasion, de contrainte, de coercition et de manipulation* » (Beitone, 2007, p.252). On évoque là les notions de qualité du lien entre les acteur·trice·s. En sciences économiques on parle de : « *l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées* ». On met en avant ici des éléments de multiplicité des acteur·trice·s en vue d'actions. La science politique énonce « *l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle* » (Hermet, 1998, p.114). Si nous interrogeons la géopolitique et sa vision macro pour l'aspect global de la notion : « *La gouvernance, comme la globalisation et la mondialisation, est une notion des années 1990. Cette notion de gouvernance marque l'émergence de nouveaux modes d'administration des sociétés et des relations internationales. La gouvernance implique des négociations permanentes, sur un pied d'égalité, entre les grands acteurs du système : États, organisations, entreprises... Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu. Le pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant,*

142 http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=77 [consulté le 28 mars 2020]

mais le libre épanouissement des activités de tous » (Moreau Defarges, 2003, p.96). On rajoute ici la notion d'horizontalité. Le dictionnaire des relations internationales (Smouts, et al., 2003) décrit la gouvernance comme : « *un modèle d'action publique par interactions des acteurs privés et publics au-delà des appartenances territoriales. Dans cette problématique, la gouvernance possède quatre propriétés définissantes : elle n'est pas un système de règles ni une activité mais un processus; elle n'est pas formalisée mais repose sur des interactions continues; elle n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement; elle implique à la fois des acteurs publics et des acteurs privés »* (Smouts, et al., op. cit., p.238). Ici, la gouvernance est résumée à quatre éléments : processus, interactions (en continue), accommodements et relations publics/privées.

En matière de management public, nous l'avons vu, les travaux ne manquent pas. Voici quelques éléments produits par ces chercheurs·e·s. Jon Pierre de l'Université Gothenburg en Suède, dont les travaux s'intéressent au développement de la théorie de la gouvernance, parle d'« *une coordination et une cohérence durable entre une grande variété d'acteurs ayant des buts et des objectifs différents, tels que les acteurs et institutions politiques, l'intérêt corporatiste, la société civile et les gouvernements transnationaux »* (Pierre, 2000). Richard Paul Bellamy de l'University College of London et Antonio Bellamy de l'Université de Palerme qui travaillent sur les théories de l'État pensent que « *La gouvernance implique l'abandon des formes hiérarchiques traditionnelles d'organisation et l'adoption de formes de réseaux. Cela implique également une révision des relations entre l'État et la société civile dans une direction plus participative »* (Bellamy, Palumbo, 2010). Tandis que Eric Hans Klijin de la faculté d'administration publique de l'Université de Rotterdam évoque « *l'élaboration et mise en œuvre de politiques à travers un réseau de relations entre le gouvernement, les entreprises et les acteurs de la société civile »* (Klijin, 2008). Enfin, dans le dictionnaire des politiques publiques il est fait mention d'une « *gouvernance pour diriger la société au-delà des défaillances du gouvernement »* (Boussaguet, et al., 2010, p.309), soit considérée comme un palliatif.

Par cette lecture interdisciplinaire, on peut tenter de définir la gouvernance publique comme un ensemble de règles et de processus communs formels ou informels qui concourent à la mise en œuvre de l'action publique. Ce processus intègre des négociations continues avec des parties prenantes multiples. Les acteur·trice·s se voient là renforcer dans leur capacité et implication. En matière d'action publique, la gouvernance semble rompre avec la hiérarchie administrative habituelle en reconnaissant l'intégration de nouveaux·elles acteur·trice·s constitués en réseaux, à plus de participation en vue de changements ou de corrections des défaillances. La formulation de la gouvernance fait apparaître de nouvelles approches dont les acteur·trice·s se saisissent : les réseaux, le changement et la participation dans l'action publique. Il convient dès lors d'aborder ces approches.

À propos des réseaux, Roderick Arthur William Rhodes professeur en administration publique les qualifie ainsi : « *L'État lui-même [...] est aujourd'hui devenu une collection de réseaux inter-organisationnels, faits de participants gouvernementaux et sociaux, sans acteur souverain en position de gouverner* » (Gaudin, 2002, p.42). Cela renvoie à l'idée d'un fonctionnement plus horizontal de l'action publique où seraient impliqués davantage d'acteur·trice·s. Pour Jean-Pierre Gaudin cette émergence de réseaux a pour conséquence : « *une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées* » (Gaudin, op. cit., p.43). Certains auteur·trice·s de préciser que ces nouvelles relations entre État et acteur·trice·s iraient plus loin, vers un lissage de la distinction entre la sphère publique et privée. De ce fait, l'administration publique se décentrerait et serait contrainte à donner davantage de pouvoirs à des acteur·trice·s toujours plus nombreux et organisés en réseaux fonctionnels (Giroux, 2006). Ces acteur·trice·s sont également plus proches et jouent de plus de proximité, les lois de décentralisation ont renforcé cet élément. Il conviendra de préciser cette approche multi-acteur·trice·s en réseau dans la partie à venir ([Chapitre II, Section 1-3-3](#)).

La gouvernance prône la notion de participation dans l'attitude des acteur·trice·s publics. Cette approche est synchronique avec la modernisation écologique que nous avons étudié dans la partie de ce chapitre à la [Section 1-2-2](#). Le guide de l'OCDE « Des citoyen·ne·s partenaires » (Gaudin, op. cit., p.12) édité en 2002 à destination des agent·e·s publics, est une illustration de ces orientations, car dans ses premières pages il avertit : « *les gouvernements sont contraints de nouer de nouvelles relations avec les citoyens. Ils se rendent compte également que l'apport des citoyens peut offrir d'immenses possibilités dans la prise de décision, notamment dans un monde de plus en plus complexe* ». La notion de gouvernance développée dans la littérature du management public et des sciences de gestion tend à s'intéresser à la multiplication des partenaires/acteur·trice·s, et à la modification du fonctionnement organisationnel des structures impliquées (réseaux, participation).

Enfin, nous pouvons noter que cette gouvernance s'inscrit à multi-niveaux, et cela de l'international au local, de l'État, aux services déconcentrés, régions, départements, agglomérations, communautés de communes et communes. L'histoire de l'administration publique, de ces presque quarante dernières années, est parsemée de lois et d'instruments promouvant une gouvernance territoriale. Une tendance lourde de transfert de compétences vers les collectivités locales est observée dans la plupart des pays européens (Carassus et Baldé, 2020). En France, ce mouvement appelé de « décentralisation » avait pour objectif affiché de rapprocher le·la citoyen·ne du processus de décision publique, d'abord par les premières lois dites Defferre en 1982, les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) créant les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). La loi relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, par son pilotage par contrats et objectifs responsabilise les collectivités locales. La loi du 27 janvier 2014

de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui crée des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), organes de concertation entre les collectivités. Un haut conseil des territoires avait même été envisagé à l'époque de la préparation de cette loi¹⁴³.

Afin d'approfondir la notion de gouvernance nous allons tenter de voir comment elle intègre le champ de l'environnement.

3.2. La gouvernance environnementale

L'émergence du terme « gouvernance publique » a trouvé des secteurs spécifiques dans les actions publiques ayant attiré au développement urbain (Le Galès, 1995) et l'environnement (Theys, 2003). Selon ce dernier : « *L'environnement a été [...] depuis plusieurs décennies, et reste aujourd'hui encore, un « laboratoire » où s'inventent en permanence de nouvelles formes de gouvernance : procédures démocratiques de consultation, formes flexibles de coordination, modes de gestion décentralisés, utilisation du contrat, de la médiation ou des incitations économiques, gouvernement par l'information et les principes* ». Tant au niveau local qu'au niveau international, puisque les problématiques environnementales ne s'arrêtent pas aux frontières. Arrêtons-nous sur le cadre international de la gouvernance environnementale.

L'aide à la coopération au développement de la fin des années 1980, s'effondre avec la chute des pays soviétiques. En effet, elle était traditionnellement employée par les pays occidentaux vers les pays dits, à l'époque, en voie de développement pour endiguer le communisme (Grosser, 2001). Ce *containement* anti-soviétique possédait sa réciproque organisée par l'URSS (Ducoulombier, 2014, p.85-106). L'après guerre froide et la décolonisation obligent à repenser le devenir de ces soutiens. Des travaux issus de l'OCDE vont permettre de refonder cette aide publique au développement vers des politiques publiques mondiales (Severino, 2001). L'environnement fait partie de ces orientations qui sont illustrées dans deux rapports de référence. Le premier est issu du travail de l'OCDE (1996) : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*. Le second conçu dans le cadre du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) : *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century* (Kaul, et, al., 1999). Ces deux rapports tentent de faire converger des objets communs de soutenabilité du monde avec le bien être économique, le développement social et la remise en état de l'environnement. De ce travail de l'OCDE et des Nations Unies émerge une déclaration sur les objectifs du millénaire pour le développement signé le 8 septembre 2000 à New York. Cette déclaration est assujettie à huit

¹⁴³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20132-les-nouveaux-outils-de-la-gouvernance-territoriale> [Consulté le 02 avril 2020]

objectifs : réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, lutte contre les épidémies, amélioration de la santé maternelle, accès à l'éducation, l'égalité des sexes, participation mondiale au développement et préservation de l'environnement¹⁴⁴. Cet appel dans un premier temps reçoit un écho relativement discret, d'autant plus que sa portée n'est pas contraignante. Ce sont les agences de développement qui vont s'en emparer. Il faudra attendre 2005 et la publication de « *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement* » rédigée par l'économiste Jeffrey Sachs pour avoir des recommandations et une série de mesures concrètes en vue d'atteindre ces objectifs du Millénaire (Sachs, 2005). Dès lors, des institutions environnementales : Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale du commerce (OMC), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), des ONGs internationales, des gouvernements vont s'emparer des objectifs équitables et durables car jugés assez consensuels ; ils deviennent des standards internationaux de l'aide au développement et une sorte de langage commun. L'exécutif Onusien commence alors à envisager l'agenda post 2015 pour imaginer une suite possible de ces objectifs du Millénaire. Après une large consultation internationale de la société civile et des instances gouvernementales, naît une nouvelle proposition appelée Objectifs du Développement Durable (ODD) validés en 2015 en Assemblée des Nations Unies. Ce programme a pour nouveauté d'envisager des objectifs non plus pour les pays dits en développement mais pour l'ensemble de la planète. Il prend également acte de l'agenda international depuis les années 1990 des sommets concernant la biodiversité, le changement climatique et la désertification. Il évoque les notions de gouvernance, libertés publiques, ainsi émerge ces ODD au sein de la communauté internationale en évitant la notion des droits pour ne pas heurter certains régimes. Ces objectifs de convergences internationales fixent à l'horizon 2030 dix sept objectifs entre la période 2020 à 2030¹⁴⁵.

De façon quasi concomitante, les enjeux scientifiques et écologiques mobilisent la communauté internationale. En novembre 2017 est publié un Manifeste mondial dans la revue *Bioscience* signé par 15 363 scientifiques de 184 pays nommé : « *L'alerte des scientifiques du monde à l'humanité...un deuxième avis* ». Jamais aucune tribune n'avait recueilli un aussi large panel de scientifiques. Afin de renforcer les propos, les scientifiques évoquaient un deuxième avis en guise d'avertissement faisant explicitement référence à un Manifeste publié 25 ans plutôt par 1700 scientifiques de l' *Union of Concerned Scientists* : « *World Scientists' Warning to humanity* »¹⁴⁶.

144 Sources : Programme des Nations Unies pour le Développement :

https://www.undp.org/content/undp/fr/home/sdgoverview/mdg_goals.html [consulté le 28 mars 2020]

145 Les ODD sont résumés dans l'ordre suivant : Pas de pauvreté, faim zéro, bonne santé et bien être, éducation de qualité, égalité des sexes, eau propre et assainissement, énergie propre et d'un coût abordable, travail décent et croissance économique, industrie et infrastructure, inégalités réduites, villes et communautés durables, consommation et production responsables, mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, vie aquatique, vie terrestre, paix et institutions efficaces, partenariats pour la réalisation des objectifs.

146 Publié le 16 juillet 1992, <https://www.ucsusa.org/resources/1992-world-scientists-warning-humanity> [consulté le 4 avril 2020]

Dès 1992, ces scientifiques mettaient en garde la trajectoire mortifère de l'exploitation des écosystèmes et des conséquences de l'exploitation des ressources sur la planète et des limites de la biosphère. Mais c'est encore 20 ans plus tôt qu'une gouvernance internationale naissait autour des enjeux scientifiques et écologiques. En effet en 1972, le premier Sommet de la Terre se réunit à Stockholm, lançant ainsi un cycle Onusien tous les dix ans où gouvernements, scientifiques, ONG sont invités à discuter des politiques mondiales en matière de développement durable. Le plus important eut lieu à Rio de Janeiro en 1992 avec plus de 110 chefs d'États, plus de 4500 participants de 178 pays. Ils adoptèrent à l'unanimité la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, accompagné de l'Agenda dit 21, plan d'actions écologiques en vue du XXI^{ème} siècle où les enjeux climatiques et de biodiversité furent très présents. Parallèlement à ces Sommets internationaux existent des Conférences des Parties (COP) sur trois champs spécifiques : le climat, la biodiversité et la désertification. Ces conférences ou Réunions des parties, réunissent les États et leurs représentants adhérant aux traités qui se rassemblent périodiquement en vue de veiller à l'application et la mise œuvre pour qu'ils puissent être effectifs et contribuer à la protection de l'environnement (Jacur Romanin, 2011).

Évidemment, ces processus complexes ont leurs vicissitudes, comme à travers des exemples spectaculaires de retours en arrière du fait d'un certain « *populisme climatique* »¹⁴⁷ dans les campagnes de Donald Trump aux États-Unis en 2016 ou Jair Bolsonaro au Brésil en 2018, qui, une fois élus retirèrent leurs États des accords 2015 de Paris (COP21) sur le climat (Audier, 2019, p.31). En fin de compte, il s'agit de montrer que les prises en compte environnementales s'incarnent bien dans une gouvernance internationale inter-étatique, en lien avec des ensembles d'acteur·trice·s et dans la perspective d'objectifs communs. Enfin, il ne s'agit pas de distinguer le monde humain comme une entité à part entière avec la Terre, ou l'une des sciences humaines et l'autre des sciences de la Terre. Notre entrée dans l'Anthropocène, nécessite de gouverner avec de nouveaux dispositifs qui permettent de penser la Terre et son état non pas comme un objet mais un sujet politique (Gemenne et al., 2019, p.11). On le nomme aussi de « *gouvernance du système Terre* », *earth system governance* (Biermann, 2010). Certain·e·s parlent d'apprendre à gouverner l'irréversible. Ces nouveaux paradigmes obligent à envisager des nouveaux instruments de gestion de l'action publique.

Néanmoins, la gouvernance s'est vue opposée des critiques plus soucieuses d'apaiser les acteur·trice·s que de proposer un renouveau démocratique (Salles et Leroy, 2013). Ainsi la gouvernance environnementale pourrait constituer une forme de domination gestionnaire qui viserait à étouffer les antagonismes entre les acteur·trice·s (Boltanski, 2009).

147 Terme emprunté au philosophe Serge Audier, maître de conférence à l'université Paris-Sorbonne.

3.3 La gouvernance multi-acteurs·trices

Nous avons vu précédemment que l'émergence de certains phénomènes depuis la fin des années 1970 a créé d'une multiplication des acteur·trice·s dans l'action publique : émergence d'une société civile organisée et de plus en plus experte. Cette gouvernance multi-acteur·trice·s prend aussi part dans le cadre de réflexions théoriques : théorie des réseaux et des parties-prenantes.

Théorie des réseaux

Pesqueux et Ferrari (2004) évoquent l'organisation en réseaux comme pourvoyeuse à la fois de mythes et de réalités. Ils expliquent qu'il y a une mise en récit qui surestime cette notion dans les organisations : « [...] *mettant en scène des êtres surnaturels, des actions imaginaires, des fantasmes collectifs. C'est vouloir figurer une organisation dont plusieurs des traits correspondent à un idéal, c'est rassembler un ensemble de croyances et de représentations idéalisées venant donner au réseau une importance particulière* ». Ils notent également les effets d'amélioration que la théorie des réseaux « *apporte aux processus formels de décision et de coordination des acteurs économiques* ». Pour Huault (1998), la théorie des réseaux permet d'étudier l'action, c'est à dire dans un contexte donné, il s'agit de pouvoir observer le fonctionnement des individus et de relier les liens de causalité entre le contexte et l'action. De plus, la théorie des réseaux cherche plus à comprendre l'architecture organisationnelle des réseaux qu'à la compréhension du comportement des individus.

D'un point de vue méthodologique, plusieurs approches sont précisées dans la littérature. La *Social Network Analysis* est une approche quantitative qui vise à étudier par une cartographie des acteur·trice·s et de leurs positions entre-eux. Leurs comportements est ainsi analysé par leurs positions à partir d'une centralité estimée (Stenger et Coutant, 2010 ; Mercanti-Guérin, 2011). Une autre approche proposée par Granovetter (1983), propose de déterminer les liens faibles entre acteur·trice·s car ils sont les seules, selon lui, à apporter des informations nouvelles, on parle de méthode des « liens faibles ». Une troisième approche ne s'intéresse pas au lien de « force/faiblesse » mais aux « ressources sociales et accessibles » des acteur·trice·s (Lin, 1995). Chacun est donc analysé en fonction de son capital social : statut, niveau hiérarchique ... Enfin, l'approche la plus employée en sciences de gestion (Baret, et al., 2006) est celle appelée des « trous structuraux » (Burt, 1995). Pour Burt, un réseau d'acteurs·trices est plus riche s'il est composé de « trous structuraux », c'est-à-dire d'absence de lien entre des groupes. Il sera plus riche, selon lui, pour trois raisons : en termes d'information, de contrôle et de recommandation. Ces « trous structuraux » obligeront les acteur·trice·s à aller chercher les informations voire bénéficier de nouvelles opportunités, cette position d'intermédiation permettra de développer des contrôles mais

aussi des recommandations des autres groupes d'acteurs·trices. Pour finir sur ces approches notons que si l'on peut considérer l'étude de réseaux personnels, pour les réseaux complets, c'est à dire de « groupes », nous pouvons avoir cette même démarche si ils possèdent une cohérence interne plus importante qu'à l'extérieur (Mercklé, 2004). En outre, le fonctionnement des réseaux peut-être considéré comme une forme de gouvernance inter-organisationnelle (Huault, 2004).

Théorie des parties-prenantes

Pour envisager une gouvernance qui serait plus multilatérale et multi-acteur·trice·s, intéressons nous à la théorie des parties prenantes (*stakeholder theory*). Dans un des articles les plus influents de la Revue française de gestion, l'exemple étudié du management environnemental du groupe Danone-Evian montrait les limites de la *Shareholder theory* (Martinet et Reynaud, 2001) et la nécessité de prendre en considération une coalition d'acteur·trice·s (fournisseur·euse·s, client·e·s, protecteur·trice·s l'environnement). Dans une revue de littérature (Mercier, 2006) sur la théorie des parties prenantes, on lit qu'elle prend son origine dans le monde de l'entreprise et en management stratégique. Le terme de *stakeholders* apparaît dans des premières communications anglo-saxonnes des années 1960. Ce terme suggère que la responsabilité des entreprises n'est pas uniquement dans la maximisation du profit mais également dans l'inclusion en son sein d'une gouvernance qui fait la place aux droits et non droits des non actionnaires, comme pour l'exemple Danone-Evian. C'est dans son ouvrage de 1984, *Strategic management a Stakeholder Approach* que R. Edward Freeman (1984) va populariser le terme et le théoriser. Il s'agit de préciser les obligations des entreprises vis-à-vis de certains groupes indispensables à leurs survies. Cette théorie possède encore des limites à la fois sur la question des distinctions individus et groupes pouvant être eux-mêmes présents dans plusieurs cercles (Martinet, 1984) mais aussi dans le fait d'apporter des éléments d'évaluation sur la légitimité des parties prenantes. Mais elle possède un intérêt pour penser les enjeux complexes du développement durable dans les entreprises (Pasquero, 2008). Néanmoins cette théorie de gouvernance des entreprises semble moins mobilisable dans le cas de l'action publique à en juger par le peu de travaux sur ces questions tout au plus pour des acteur·trice·s de l'ESS : associations,... (Meier et Schier, 2008). L'intérêt principal réside dans une grille de lecture partenariale de la gouvernance des entreprises (Charreaux et Desbrières, 1998).

Un certain nombre de travaux évaluent qualitativement la gouvernance multi-acteur·trice. Pour certain·e·s elle permet moins de conflits (Ihugba, 2012) et favorise les livrables de qualité, dans les délais impartis et dans les budgets (Sallinen et al, 2013). Ainsi la mise en place de relations de parties prenantes internes et externes aux organisations les aiderait à atteindre leurs objectifs stratégiques (Johansson, 2008).

Il n'existe pas de théorie académique propre à la gouvernance multi-acteur·trice. Il faut donc se référer aux approches théoriques dans lesquelles s'insèrent les partenariats entre les acteur·trice·s publics et privés et ceux de la firme et des organisations industrielles. L'administration publique, elle ne semble pas être le terrain à des travaux de recherche sur ce sujet. Nous pouvons néanmoins citer les travaux sur l'administration multi-acteurs·trice·s de l'administration publique (Periac, 2016), ou vers les proches aidants dans le domaine de la santé et du social (Gand et Periac, 2018). D'autre part, il semble qu'il y ait peu de recherches sur les résultats de cette gouvernance multi-acteurs·trice en tant qu'instrument l'action publique (Agranoff et McGuire, 2001). Il reste que la gouvernance multi-acteurs·trice revêt des fonctionnements concrets comme l'a montré le Grenelle de l'Environnement. En effet le Grenelle de l'Environnement a été une expérience sans précédent pour mêler des formes de participation en vue de l'élaboration de politiques environnementales dans un dialogue à cinq comme nous l'avons vu dans ce chapitre (Section 1-2-2) (Boy et *al.*, 2012). L'expertise technique remise à cette occasion, en direction notamment des intercommunalités favorisait une mise en concurrence systématique des territoires par la mise en place d'appel à projets pour l'obtention de concours financiers supplémentaires (*op. cit.*, p.310).

Synthèse Section 1

Nous l'avons vu, l'accroissement du nombre, de la complexité et des enjeux écologiques tend à modifier les instruments de l'action publique. La palette des outils (et instruments) s'est considérablement diversifiée pour le manager public.

L'émergence de la modernisation écologique de l'action publique a mis sur le devant de la scène les rapports aux savoirs scientifiques et à leur gouvernance. L'Anthropocène a des impacts sur l'action publique en matière de gouvernance avec les parties prenantes et en terme de participation. Le sens de l'action publique pour les acteur·trice·s est également revisité au regard des crises mais également des valeurs sous-jacentes du développement durable.

Cette revue de littérature nécessite d'être confrontée au terrain de recherche et à la façon dont cela s'articule dans la gestion de l'action publique et notamment dans la perspective d'un changement de paradigme du *New Public Management* actuel. Cette question sera l'objet de la [Section 2](#) ; et de son illustration concrète dans les collectivités locales en [Section 3](#).

Section 2 : Les alternatives au *New Public Management*, de nouvelles bases pour l'action publique ?

Depuis plus d'une dizaine d'années, les travaux se multiplient pour critiquer les résultats du *New Public Management*. Une vision académique hétérodoxe se développe. Dans cette section nous tâcherons d'aborder les critiques du *New Public Management* mais surtout ce que la littérature nous enseigne pour repenser la gestion publique sur d'autres bases.

1. Évolution du management public

1.1. Émergence de la notion de management public

La notion du *management* fait d'abord écho au verbatim de la sphère privée marchande, inspirée du monde anglo-saxon, et notamment états-unien à la fin du XIX^{ème} siècle par les prémices de la loi *anti-trust* Sherman (1890). Celle-ci avait pour ambition - à la fin de la guerre civile américaine - d'endiguer les cartels et les groupes d'intérêts privés afin d'assurer une concurrence libre et non faussée sur l'ensemble du pays. Cette loi a eu un effet inattendu pour le-la législateur·trice d'augmenter en très grand nombre la fusion des entreprises et de créer de nombreuses oligopoles qui devinrent pour beaucoup d'entre-elles, cotées en bourse. Pour piloter ces grands ensembles, entre les actionnaires dispersés et les dirigeant·e·s, se développe l'idée d'une gestion plus professionnelle et scientifique. C'est ainsi qu'à partir des années 1910, pour mieux penser l'entreprise, les questions du management et des managers apparaissent (Laufer et Gibert, 1986). Les *business schools*, journaux scientifiques et professionnel·le·s se développent pour ensuite s'exporter dans les pays du nord. Les définitions du management semblent plurielles. En voici quelques-unes :

- Une définition assez complète est apportée par Peter Ferdinand Drucker (1974, p.268) : « *activité qui vise à obtenir des hommes un résultat collectif en leur donnant un but commun, des valeurs communes, une organisation convenable et la formation nécessaire pour qu'ils soient performants et puissent s'adapter au changement* ».
- Raymond-Alain Thiétart (2003, p.7) propose une définition qui placerait le management en opposition à la science « *le management, action ou art ou manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler, s'applique à tous les domaines d'activités de l'entreprise* ».
- Une autre définition présente le management centré sur les techniques : « *un ensemble de démarches, méthodes et processus de définition d'objectifs : organisation, allocation de ressources, animation et contrôle d'une entreprise ou d'une unité de travail* » (Bartoli, 2005).

S'il semble bien qu'il y ait autant de définitions que d'auteur·e·s, l'étymologie de *management* est elle-même sujet à controverse. On peut penser que le *management* est d'origine anglaise. Mais le terme « *mesnager* » existe déjà en France au XV^{ème} siècle et signifie « *tenir en main les rênes d'un cheval* ». Il est lui-même issu de l'italien : « *maneggiare* » du latin « *manus agere* » qui se traduit ainsi : contrôler, manier, avoir en main. Le mot *management* aurait également des liens avec le mot *ménagement* dont le verbe *ménager* signifie : disposer, régler avec soin et adresse. C'est à partir des années 1960 que ce terme s'impose en France car les scientifiques ne trouvent pas d'équivalence en français. Il est définitivement adopté par l'Académie Française en 1973, où il est précisé que ce mot ne doit pas se prononcer à l'anglaise¹⁴⁸. C'est d'ailleurs à un ingénieur Français de l'École des Mines, Henri Fayol (1841-1925), que l'on imputerait l'une des paternités possibles de cette discipline. Cet ingénieur va mettre à profit son expérience de la direction de Houillères pour formaliser les étapes nécessaires au bon fonctionnement d'une industrie. Dans son ouvrage de 1916 « *Administration Industrielle et Générale* » il présentera cinq étapes : prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler auxquelles il inclura quatorze principes qui fondent l'administration générale d'une organisation (Damart, 2020)¹⁴⁹.

Historiquement, ce n'est pas la notion de *management public* qui apparaît la première, mais celle de *public administration* jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle. En Europe, on fera davantage référence à l'*Administration* ou à la *science administrative* (Mercier, 2002, p.14). Cette *public administration* va renvoyer aux besoins de clarifier la frontière entre les élu·e·s et les agent·e·s et d'éviter par exemple les recours aux *Spoils Systems*. Ce système est parfois employé par les nouveaux exécutifs politiques élus qui veulent s'assurer de la loyauté des agent·e·s publics, en allant jusqu'à les remplacer. Le *management public* va intervenir à compter des années 1950 en orientant les sciences administratives sur les organisations publiques et la gestion par objectifs. Certains auteur·e·s présentent l'émergence de la notion de *management public* du fait d'une double crise, la première concerne les problèmes de périmètre entre la sphère publique et la sphère privée ; et la seconde à propos de la légitimation des organisations publiques et privées (Laufer et Burlaud, 1980). En effet, pouvons-nous parler de spécificités du *management public* par rapport au *management classique* ? Une étude conduite en 2008 auprès de 908 managers, et après une étude de la littérature internationale, posait la question de la différence entre le travail des managers du privé et du public (Desmarais et Abord de Chatillon, 2008). Cette étude conclut sur le fait que l'on observe bien un rapprochement entre les *managements public* et privé avec de nombreux points de convergences à propos du rôle des *managers*. Mais ses auteurs notent que perdurent encore des

148 <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9M0438?history=0> [Consulté le 12 avril 2020]

149 Principes d'administration selon Henri Fayol (1841-1925), S Damart, 2020, in Observatoire de l'innovation managérial <https://www.observatoire-management.org/single-post/2017/04/26/Principes-dadministration-selon-Henri-Fayol-1841-1925> [consulté le 12 avril 2020]

singularités déjà identifiées dans le management public : « *moins d'autonomie, une relation avec l'extérieur plus fondée sur l'autorité et des relations internes davantage centrées sur la hiérarchie, un management centré sur des objectifs certes, mais moins de pression et plus de complexité* ».

Pour envisager les notions de spécificité du management public vis-à-vis du secteur privé, certain·e·s pensent qu'il faut envisager trois types de point de vue qui pourraient éclairer la lecture des différents travaux à ce sujet (Pollit, 2003). Ces trois grandes représentations du management public permettent de comprendre les distinctions ou les similitudes : *la Public Administration, le New Public Management et la New Public Governance*. Ces courants sont formalisés notamment par Osborne (2006). Nous en faisons ci-après une description, mais nous rentrerons plus en détail ultérieurement sur *le New Public Management et la New Public Governance* ([Section 2](#)).

L'administration publique

Les années 1940 à 1970 sont une période appelée « *Public Administration* » qui au fur et à mesure a été critiquée (Peck et Dickinson, 2008). Critiquée d'abord pour son coût, mais aussi pour avoir été trop encadrée par les agent·e·s des services publics. Considérée comme auto-centrée et auto-reproductrice ne profitant qu'à quelques-un·e·s (Dickinson, 2016). L'expression « administration publique » vient de l'expression états-unienne « *Public Administration* ». En France et en Europe, on va davantage faire mention d'*Administration ou de sciences administratives*. On attribue à Max Weber la conceptualisation de l'administration publique. Comme nous l'avons vu, ([Section 1-1-1](#)) l'administration publique se fonde sur la nature de la bureaucratie. Cette nature a plusieurs qualificatifs déterminants : la hiérarchie de haut en bas, un système de contrôle avec au sommet le politique, et des supérieurs en cascades subordonnant des gestionnaires. Les règles qui s'appliquent sont de droit public et basées sur un système de contrôle légal et rationnel. Dans cette représentation du management public, les organisations publiques et privées vont être considérées comme profondément différentes. Les structures publiques ne possèdent pas d'objectifs économiques de bénéfices, sont essentiellement prestataires de services le plus souvent sans contreparties et organisées par des professionnels sous le contrôle de « politiques » (Anthony et Herzlinger, 1975). Les organisations publiques sont singulières de par la relation qu'elles entretiennent avec le droit public, et c'est notamment sur cela que se construit le management public (Laufer et Burlaud, op. cit.). Enfin, les finalités du management public sont celles de la loi (Santo et Verrier, 1993), mais aussi du possible recours à la contrainte par toute une série de clauses et de règles comptables spécifiques (Gibert, 1986).

Le New Public Management

L'approche est apparue au début des années 1980 dans les pays occidentaux. Ses promoteur·trice·s souhaitent que l'administration publique s'adapte aux exigences de la concurrence et de l'économie de marché. Ces grands principes tendent à effacer les frontières entre management public et privé, Selon Osborne (op. cit.), les grands principes du *New Public Management* tendent à privilégier la gestion privée : recours aux enseignements tirés de la gestion privée, éloignement de l'administration vis-à-vis des politiques, développement de l'entrepreneuriat, gestion des coûts et suppression des services publics élémentaires, croissance de la commande publique et procédures de mise en concurrence. En termes de gouvernance, le *New Public Management* place le contrat comme pierre angulaire, là où la *Public Administration* plaçait l'autorité (Lane, 2000, p.212). Ce mécanisme de contrat est lui-même un mécanisme essentiel au secteur privé marchand. Les marchés sont basés sur le principe que les individus trouvent des contrats entre eux à leur avantage selon les théories de l'avantage comparatif de l'économiste anglais David Ricardo. C'est ainsi que le *New Public Management*, à travers cette stratégie de contrats, «pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé» (Amar et Berthier, 2007). Le *New Public Management* initié en 1980 en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande a su se diffuser dans tous les pays occidentaux au nom de la réforme de la *Public Administration* avec ces mêmes principes, mais parfois avec une intensité différente (Van Haerperen, 2012).

La New Public Governance

Dans les années 2000, certains ont analysé une nouvelle forme de management public (Rhodes, 1996). Cet auteur parle de gouvernance « auto-organisatrice » avec les réseaux inter-organisationnels comme nous l'avons vu dans la [Section 1-3-3](#). Ces réseaux ont attiré l'attention car en capacité de «surmonter les limites des échanges anarchiques sur le marché et de la planification descendante dans un monde de plus en plus complexe et global» (Jessop, 2003). On parle de *New Public Governance*. Cette nouvelle forme de gouvernance permettrait un nouveau management pluriel et pluraliste avec des organisations publiques plus imbriquées avec des tiers. La frontière privée/publique serait ici plus poreuse et permettrait une interpénétration plus croissante des activités publiques et privées. On peut ainsi reprendre la grille de lecture (Tableau 6) d'Osborne (2010).

Paradigme	Racines théoriques	Nature de l'action	Focus	Description de la réalisation	Partenariat extérieur	Mécanisme gouvernance	Valeur de base
Public Administration	Science politique et politique publique	Unitaire	Comment la politique est faite	Mise en œuvre de politique	Éléments potentiels du système politique	Hiérarchique	Ethos du service public
New Public Management	Économie et science de gestion	Morcelé	Management intra-organisationnel	Entrées et sorties de services	Entrepreneurs indépendant dans le marché	Marché à travers des contrats traditionnels	Concurrence dans le contexte du marché
New Public Governance	Sociologie des organisations et théorie des réseaux	plurielle et pluraliste	Gouvernance inter-organisations	Processus de services et de résultats	Fournisseurs privilégiés et agents interdépendants en relation continue	Contrats de confiance et de relation	Néo-corporatisme

Tableau 6: Les paradigmes du management public (Osborne, 2010)

Ainsi, en fonction des paradigmes de l'action publique, son management public va être spécifique. Jugé très singulier dans le paradigme de la *Public Administration*, effacé voire même phagocyté pendant le *New Public Management*. Enfin, il tente de se réinventer avec la *New Public Governance*.

1.2. Sens du *New Public Management*

Dans les années 1970 et 1980, sous prétexte d'une meilleure efficacité et efficience des résultats de l'action publique, s'est mise en place une imposition du management privé dans la sphère publique, appelée, *Nouvelle gestion publique* ou le *Nouveau management public* en français. Nous allons ici l'appeler par convention internationale *New Public Management*.

Dans l'article « *A public management for all seasons ?* », Christopher Hood interprète les fondements du *New Public Management* comme l'intersection de deux courants (Hood, 1991). Le premier est lié aux « nouvelles économies institutionnelles » de la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et basé sur les théories des coûts de transactions et du principal-agent ([Section 1-3-3](#)). Bien que très hétérogène, ce courant a pu élaborer un management public fondé sur le choix de l'utilisateur·trice, de la transparence, et aussi s'appuyer sur des structures publiques d'incitation moins enclines à des formes de management plus hiérarchique. Le second courant est très largement inspiré du marché, appuyé sur la gestion scientifique et la gestion professionnelle des résultats, de meilleures performances organisationnelles et de maîtrise des coûts. Christopher Hood résume ces

deux courants comme « *libre de choisir* » et « *libre de gérer* ». Dans les pays de l'OCDE, ces deux courants se sont heurtés pour appliquer le *New Public Management*, ce qui peut expliquer l'aspect protéiforme du *New Public Management* qui ne s'incarnerait pas de la même façon dans les pays, ni n'aurait été appliqué aux mêmes périodes. Enfin, il évoque un management qui philosophiquement était revendiqué comme universel (que l'on peut l'appliquer dans tous les pays) et apolitique (instrument neutre et polyvalent) ; en somme une « gestion publique en toutes saisons ».

L'émergence du *New Public Management* est multi-causales (Amar et Berthier, op. cit.). Au Japon, il s'agissait de répondre à l'inefficacité de la bureaucratie, tandis qu'en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, cela s'inscrivait dans le cadre de politiques néolibérales ; au Canada pour survenir à des crises financières, ou encore pour résorber des crises politiques et économiques en Italie.

La Grande-Bretagne fut le précurseur du *New Public Management* qualifié de puzzle doctrinal par Bezes (2009, p.3). Selon lui, dans ce puzzle s'entrecroiseraient les théories de l'individu motivé par la maximisation de son intérêt, des expertises managériales et où les instances internationales telles que l'OCDE et la Banque Mondiale vont jouer un rôle important dans la mutualisation et la valorisation des expériences (Tournadre-Plancq, 2010). Cette réforme va être menée par la Première Ministre, Magareth Thatcher et le Ministre de l'industrie Keith Joseph ainsi que des *think tanks* comme l'*Institute for Economic Affairs* et le *Center for Policy Studies* à partir de l'élection des conservateurs en 1979 à la Chambre des Communes. Même si l'on peut noter que dès 1968, sous un gouvernement travailliste, la Commission Fulton avait pointé dans un de ses rapports la « *faible productivité* » des services publics (Page, 2008). Très vite, de grandes entreprises publiques ont été privatisées : *British Telecom*, *British Airways*, *British Rail*, etc. A partir de 1988, le programme *Next Steps* va permettre de créer des dizaines d'agences (Page, op.cit.). Ces agences dotées d'un statut similaire à une entreprise privée vont disposer d'une autonomie de gestion pour fournir un service public aux citoyens à moindre coût. En 2008, elles sont au nombre de 124 et emploient près de 73 % des fonctionnaires. Par la suite, plusieurs textes législatifs et programmes vont encadrer cette refonte de l'action publique : la *Citizen's Charter* en 1991 (où le-la citoyen·ne est placé au centre de l'action publique), le *Deregulation and Contracting Out Act* en 1994, le programme *Investors in People* en 1996 ou encore le *Modernising Government White Paper* en 1999 pour viser à une fonction publique efficace et efficiente (Amar et Berthier, 2007). Toutes ces réformes ont été mises en place dans le cadre de gouvernements successivement conservateur et travailliste : Magareth Thatcher (1979-1990) et John Major (1990-1997) puis Tony Blair (1997-2007) et Gordon Brown (2007-2010) ; les travaillistes allant jusqu'à donner l'autonomie de gestion aux hôpitaux et aux établissements scolaires.

Une enquête européenne sur l'emploi des instruments de gestion en vue de la transformation des administrations a été menée entre 2012-2013 par le biais de questionnaires à destination des cadres de l'administration de 17 pays et de 6 000 répondants. Cette recherche européenne appelée Cocops (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) a pu démontrer que les pays les plus engagés dans la mise en œuvre du *New Public Management* furent : la Grande-Bretagne, la Suède, le Danemark, la Norvège et l'Irlande. La Grande-Bretagne se distingue notamment à travers ses instruments de gestion déployés en matière de formulation d'objectifs clairs, de mesures des résultats, et de sanctions en cas de non réussite des objectifs (Bezes et Jeannot, 2019). Dans cette enquête, la France comme l'Allemagne sont assez similaires dans les résultats notamment en ce qui concerne la mise en œuvre d'instruments de gestion issus du *New Public Management*.

La France a connu un calendrier de mise en œuvre plus décalé dans le temps que les autres pays mentionnés. Les années 1980-1990 ont consacré la réforme de l'administration d'un point de vue de la décentralisation et la déconcentration. Il faut attendre les années 2000 pour que les réformes se mettent en place, notamment par deux signaux forts. Le premier a été la mise en place de la LOLF (loi Organique relative aux Lois de Finances). Jusqu'à cette date, les finances publiques étaient régies par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cette ordonnance contenait les grands principes du droit budgétaire public. D'initiative parlementaire, cette réforme a été guidée par l'OCDE et l'expérience d'autres pays. Elle a la spécificité d'avoir été adoptée à la quasi-unanimité avec des travaux qui ont duré quatre ans (Hertzog, 2006). En effet, depuis 1959, des modifications profondes étaient intervenues dans le paysage national : décentralisation et poids des collectivités locales, poids de l'Union Européenne dans la construction des budgets nationaux, et de plus, les parlementaires souhaitaient exercer un meilleur contrôle et l'accès à une meilleure information sur les finances publiques. L'esprit de la LOLF du 1^{er} août 2001 s'inscrit dans une obligation de « performance ». L'article 51 précise que serait adossé un projet annuel de performances précisant : « *la présentation des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». Pour certains observateur·trice·s, cette gestion par la performance est dans la droite ligne de la culture dite du management (Calmette, 2006). Ainsi, la budgétisation est donc orientée vers les résultats. Certains analysent que pour la première fois en France, on introduisait au cœur de sa loi les théories de l'école de Chicago et de la théorie du *Public choice* (Calmette, op. cit.). Plus généralement, la LOLF est la première pierre à l'édifice de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Apparue en 2008, devenue fin 2012 la Modernisation de l'action publique (MAP), elle devient enfin un programme « Action publique 2022 » lancé en 2018. A chaque fois, ces programmes de « modernisation de l'action publique » s'inscrivent dans des règles économiques strictes : non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux chez les fonctionnaires, réduction des dépenses de

fonctionnement courantes, réexamen de toutes les dépenses d'intervention, suppression de niches fiscales et sociales, gel des concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales¹⁵⁰. C'est d'ailleurs le deuxième signal fort de la mise en place du *New Public Management* en France : celui de l'évolution du nombre de fonctionnaires. Les données sont sujettes à controverses, essentiellement à des fins politiques. Certain·e·s y voient une hausse inarrêtable et tandis que d'autres un effondrement, ces deux visions manipulant à dessein des données. Nous nous baserons sur le taux de fonctionnaires par rapport à la population active. D'après les données de l'Insee, ce taux stagne à partir des années 2005 soit 8,5 % de la population active¹⁵¹. Cependant, d'un point de vue qualitatif et à y regarder de plus près, on constate :

- Une baisse de fonctionnaires de la fonction publique d'État,
- Une hausse de la fonction hospitalière du fait des besoins dus au vieillissement de la population,
- Une hausse de la fonction publique territoriale du fait des transferts de compétences, un fonctionnaire sur cinq est aujourd'hui contractuel (en 2019), Le Goff (2019, p.211).

Nous ne sommes pas dans les grands chocs annoncés par le *New Public Management*, mais dans un relatif *containement* des effectifs de la Fonction Publique, bien que le recours massif (20%) de contractuels puisse s'identifier à un affaiblissement général du statut et du nombre d'agent·e·s publics. D'ailleurs, dès 2005, les contenus de formation de l'École Nationale d'Administration sont remaniés pour y aborder la gestion publique et la réforme de l'État, avec notamment une part belle laissée à « *l'enseignement des techniques et savoirs néo-managériaux (management par la performance, analyse de coûts, usagers, gestion des ressources humaines, conduite du changement, etc.)* » (Bezes, 2012). En octobre 2017, le gouvernement d'Édouard Philippe annonçait le lancement de son programme « Action publique 2022 »¹⁵². Ce programme se veut répondre aux questions suivantes : « *Quel modèle de société voulons-nous ? Quels objectifs précis voulons-nous assigner à chaque politique publique ? Quels moyens souhaitons-nous consacrer à l'action publique ?* ». Cette conférence de presse installait la démarche qui serait employée et le comité d'experts *ad hoc*. Comité d'expert·e·s hétéroclite composé de haut·e·s fonctionnaires, d'entrepreneur·e·s sociaux, d'ingénieur·e·s, de grand·e·s patron·ne·s, mais aussi des personnalités comme le responsable France du plus grand fonds de pension et gestionnaire d'actifs mondial BlackRock. Un premier rapport fut publié en juin 2018 avec 22 préconisations pour « *changer de modèle* » (Bédague-Hamilius et al., 2018). Au cœur de ce rapport, les convictions des auteur·e·s sont affichées : la

150 Fiche n° 9. La modernisation de l'administration : de la RGPP à « Action publique 2022 », la Gazette des communes, <https://www.lagazettedescommunes.com/72294/fiche-n-9-de-la-rgpp-a-la-modernisation-de-laction-publique-map/> [consulté le 10 avril 2020]

151 [consulté le 10 mai 2020] INSEE https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/11/25/idees-recues-sur-les-fonctionnaires-2-4-ils-sont-trop-nombreux_5038028_4355770.html

152 Lancement d'Action Publique 2022, vendredi 13 octobre 2017, Dossier de presse, Service de presse de Matignon, 24 pages.

dépense publique n'est pas soutenable (p.19), des logiques de transparence et de performance nécessaires (p.24), une porosité plus grande avec le secteur privé (p.25) et enfin un renouvellement du contrat social avec les agents publics (p.26). Les préconisations évoquent un certain nombre d'idées : le pilotage par contrat, l'assouplissement de la gestion des ressources humaines, la transformation digitale des services publics, la refonte des minimas sociaux... Presque rien ne motive ou ne sous-tend la question de l'Anthropocène et du rôle de l'action publique, si ce n'est une légère évocation de la transition énergétique. Le *New Public Management* fait-il une place aux questions environnementales ? C'est ce que nous allons voir ci-dessous.

En matière d'action publique, il y a deux dynamiques qui ont fortement émergé depuis plus d'une vingtaine d'années en France celle de l'environnement et du *New Public Management*. Dans une récente revue de littérature sur le *New Public Management* et les politiques environnementales, il était rappelé qu'il existait des points communs : le souci de transversalité, le levier de la modernité et l'aspect global (Barone et al., 2018). Il existe plusieurs courants qui ont travaillé sur ces liens et effets, la *Political Ecology* et la théorie de la modernisation écologique.

La *Political Ecology*, qui étudie les pouvoirs et les luttes qui se jouent dans la gestion de l'environnement est le premier courant qui a émergé dans les années 1970. Il s'agit essentiellement d'étudier les pouvoirs et les luttes qui se jouent dans la gestion de l'environnement (Tor et Hanne, 2009). Née d'une approche pluridisciplinaire anglo-saxonne, souvent méconnue en France, elle tente de comprendre les causes des conflits liés aux ressources naturelles et à l'environnement en analysant les discours et les récits. Ainsi, des disciplines comme l'anthropologie, la géographie, la biologie et les sciences politiques se sont adossées à la *Political Ecology* pour envisager une approche intégrant l'économie afin d'analyser les enjeux de la gestion des ressources naturelles et environnementales. Deux visions semblent se constituer dans cette dynamique. La première étudie la résistance de certains groupes sociaux dans une forme de résistance environnementale (Bryant, 2008 ; Bryant et Bailey, 1997). Ces travaux inspirés par les exemples dans les pays du sud trouvent aujourd'hui des échos à travers les luttes contre les projets qualifiés « de grands projets inutiles » tels que l'oléoduc « XL » de Keystone partant de l'Alberta au Golfe du Mexique ou le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes près de Nantes. La seconde se fonde dans la recherche de la construction du discours environnemental dans l'action publique (Peluso et Watts, 2001). L'approche de la *Political Ecology* reste néanmoins critiquée car demeurant politisée (droits des minorités) selon ses détracteurs, mais également d'un point de vue académique car s'intéressant plus au politique au détriment de l'écologie. En somme, avec la *Political Ecology*, nous sommes passés d'une approche structuraliste où les sujets de recherche s'intéressaient dans les années 1970-1980 à l'écologie dans l'écologie politique à une approche post-structuraliste et ainsi à son contraire (Walker, 2005). Ce courant a eu pour effet de présenter que les questions d'écologie ne

dépassent pas le périmètre de l'écologie bio-physique. Ainsi, la *Political Ecology* étudie les relations entre les humains et l'environnement, y compris dans le cas du *New Public Management*.

1.3. La modernisation écologique

La théorie de la modernisation écologique que nous avons déjà évoquée ([Section 1-2-2](#)) est aussi un moyen de relier le *New Public Management* et l'environnement. Cette théorie renverse le paradigme des sciences humaines et de la sociologie environnementale vis-à-vis de l'environnement pour étudier les processus d'amélioration environnementale, et non plus par le seul prisme des dégradations environnementales et des réactions qu'elles provoquent (Boudes, 2017). Pour certains, cette théorie est née pour s'affranchir de l'opposition économie-environnement, le développement économique étant jugé peu compatible avec la prise en compte environnementale (Rudolf, 2013). Les années 1970 et 1980 ont été marquées par l'émergence et la mobilisation de mouvements écologiques, tantôt par des forces de gauche plutôt révolutionnaires qui ont adopté des postures critiques dans le rapport à l'économie de marché, mais aussi entre économie et écologie (Buttel, 2000). Pour l'action publique, il s'agit de se recentrer sur l'environnement, et en ce sens, la notion de modernité écologique offre une méthode « apaisée », « modernisée » d'intégrer l'écologie dans le marché (Hajer, 1995). En fonction des auteurs, la modernité est définie par deux à onze items. Nous proposons ici de présenter les principaux et ceux qui font consensus (Beal et al., 2016 ; Boudes, 2017 ; Mol et Spaargaren, 2000 ; Rumpala 2003).

- Accroissement du rôle de l'expertise des sciences et techniques dans la résolution de problématiques environnementales,
- Nouvelles régulations marchandes de façon à ce que l'environnement ne soit pas un frein au développement économique (marché carbone, économie verte, économie circulaire, etc.).
- Transformation de l'action publique à plus de flexibilité, transversalité, pluralités des tiers et multi-gouvernance, notamment avec les acteurs du marché,
- Désidéologisation de l'environnement.

Ainsi, la modernisation écologique offre une porosité importante avec le *New Public Management* « au point d'en constituer son régime de croisière » (Maisetti et Halbert, 2018). En Europe, cette modernisation écologique s'incarne dans le 5^{ème} Programme communautaire d'action pour l'environnement : vers un développement soutenable adopté le 1^{er} février 1993 par le Conseil de l'Europe¹⁵³. Il s'agit pour ce plan d'avoir une approche proactive, incitative de type : labels, bonnes pratiques... Les questions environnementales sont ici pensées comme transversales : changement climatique, développement durable. Enfin, la croissance économique est vue comme compatible

¹⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128062> [consulté le 20 avril 2020]

avec l'écologie. Ce dernier élément perdurera dans l'ensemble des textes européens à suivre. C'est par exemple l'article 2 du Traité de Maastricht en 1993 : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire, et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres* »¹⁵⁴ ; ou encore de la Stratégie Europe 2020, adoptée par le Conseil Européen du 17 juin 2010 : « *une croissance durable, vers une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources et agissant pour une réduction de gaz à effet de serre* » ; et enfin, la feuille de route de la nouvelle présidente de la Commission Européenne (2019-2024), le *Green New Deal* : « *pour objectif de rendre l'économie de l'UE durable* ».

Les approches de la *Political Ecology* ou de la modernisation écologique ont pu nourrir le *New Public Management* et réciproquement. Pour certain·e·s, les techniques managériales et les inclinaisons politiques du *New Public Management* ont introduit de nouveaux instruments dans la gestion de l'action publique ; c'est le cas avec la monétarisation des systèmes écosystémiques tels que la compensation écologique ou les paiements pour services environnementaux (PSE) (Petitimbert, 2018) qui laissent craindre une certaine marchandisation de la biodiversité (Brown et al., 2014 ; Gerber et Gerber, 2017 ; Gómez-Baggethun et Ruiz-Pérez, 2011). Mais c'est aussi le cas avec l'émergence d'un droit souple, plus poreux qui, avec l'efficacité de la coordination des marchés, profite plus aux professionnel·le·s et entrepreneur·e·s, comme une recherche a pu le montrer dans le cadre du Plan Bâtiment issu du Grenelle de l'environnement (Maisetti et Halbert, op. cit.). C'est enfin le cas avec le développement d'une simplification du droit de l'environnement au nom de la réforme de l'État, mais aussi car accusé d'être trop rigide (Blatrix, 2016). Concrètement, pour aller dans ce sens, nous pouvons nous référer au livre blanc édité par le syndicat patronal du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) avant les élections présidentielles de 2017 et ses « *40 propositions pour moderniser et simplifier le droit de l'environnement, dans l'intérêt partagé de la protection de l'environnement et de la compétitivité des entreprises* »¹⁵⁵, ou encore lorsque que son Président demanda, en pleine crise du Coronavirus un moratoire de six mois sur les nouvelles mesures environnementales en préparation¹⁵⁶.

154 Traité sur l'Union Européenne, Conseil des Communautés Européennes, Commission des communautés Européennes, RX-73-92-796-FR-D, le 7 février 1992 à Maastricht, 264 pages, p 10-11

155 <https://www.medef.com/fr/content/livre-blanc-40-propositions-pour-moderniser-et-simplifier-le-droit-de-lenvironnement> [consulté le 10 mai 2020]

156 <https://www.lejdd.fr/Politique/ce-courrier-du-medef-qui-agace-le-ministere-de-lecologie-3963772> [consulté le 10 mai 2020]

L'aboutissement ultime viendra le 26 mars 2020 par l'Agence fédérale états-unienne de Protection de l'environnement (EPA) qui annoncera n'engager aucune poursuite contre des entreprises qui enfreindraient les règles environnementales pendant la pandémie¹⁵⁷.

1.4. Limites du *New Public Management*

Pour introduire les éléments critiques du *New Public Management*, nous pouvons évoquer l'un des films de Ken Loach. *Moi, Daniel Blake* sorti en 2016 et qui a reçu la Palme d'Or au festival de Cannes, donne à voir les vicissitudes du système de protection sociale britannique. Le héros, Daniel Blake se retrouve déclaré inapte au travail à la suite d'une maladie cardiaque alors qu'il est proche de la retraite. Loin des clichés de l'assistanat, celui-ci essaye de mobiliser une aide de l'État, mais il ne peut toucher cette aide et se voit devoir suivre le parcours des demandeur·euse·s d'emploi. Ce film présente le personnage aux prises avec la dématérialisation des procédures, la dépersonnalisation du service public, les injonctions contradictoires où les procédés humiliants de la gestion externalisée des chômeurs par les sous-traitants de l'action publique. De manière cinématographique, Ken Loach illustre les travers d'une action publique poussée par le *New Public Management*.

L'illustration des échecs du NPM est documenté dans des travaux académiques d'ampleur, notamment deux qui ont étudié les résultats de sa mise en place en Grande-Bretagne. Par ordre chronologique, nous pouvons évoquer les travaux de sciences politiques de Philippe Keraudren (1993) qui trouvent des explications structurelles. Celui-ci a tenté de comprendre le relatif échec de ce *New Public Management*. Il en expose quatre hypothèses que nous allons détailler ci-dessous :

- La première est d'ordre managériale et organisationnelle : selon l'auteur, ces réformes ont été décrites comme volontaristes et autoritaires, c'est-à-dire qu'elles ont été réfléchies sans saisir la complexité des organisations impactées ni les liens inter-organisationnels. Pilotés de façon pyramidale, les agent·e·s publics n'ont pas appuyé ces réformes, voire ont été démobilisés par un discours politique qui dénonçait la bureaucratie et donc ses ressources humaines. Le *New Public Management* aurait en interne souffert du concept appauvri de management (Metcalf et Richards, 1990),
- La deuxième explication est celle de la résistance de la techno-structure publique. Les haut·e·s-fonctionnaires ont ainsi pensé être dé-saisis des nobles tâches de réflexion des politiques publiques, pour se cantonner à une fonction de basse œuvre perçue dans la

¹⁵⁷ Communiqué de presse : EPA Announces Enforcement Discretion Policy for COVID-19 Pandemic <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-announces-enforcement-discretion-policy-covid-19-pandemic> [consulté le 10 mai 2020]

gestion. En ce sens, on renvoie à la théorie des choix publics pour expliquer une certaine résistance d'un certain nombre de hauts fonctionnaires,

- La troisième explication est dans la tension qui a pu s'exprimer dans la communauté politico-administrative, c'est-à-dire que les réformes telles que présentées donnaient beaucoup plus de pouvoir aux politiques qu'aux administratifs,
- La dernière explication serait, selon les travaux de recherche, que les premières années de mise en œuvre auraient finalement reproduit une organisation bureaucratique weberienne où finalement la mise en concurrence aurait été faite au sein-même des administrations et entre elles. Selon Philippe Keraudren, la mise en place du programme *The Next Steps* à la fin des années 1980 aurait été une tentative de remédiation trop tardive.

La thèse de cet auteur est d'expliquer l'échec relatif dû à l'inadéquation entre les instruments de gestion de la réforme et l'institution publique en son sein. En quelque sorte, une partie de l'échec relatif serait endogène. Qu'en est-il des causes exogènes ?

Christopher Hood et Ruth Dixon sont partis du constat qu'il n'existait pas de données et de travaux sur les coûts de fonctionnement dans le cadre de l'application du *New Public Management*, et notamment sur les économies de coûts. Cette réduction des coûts étant à la base des thuriféraires du *New Public Management* comme des critiques de ses opposant·e·s. C'est ainsi qu'ils ont travaillé à une étude longitudinale sur 30 ans des années 1980 à 2010 auprès des services centraux de l'administration britannique (Hood et Dixon, 2013). Cette étude s'est construite à partir de quatre sources de données différentes : les frais de fonctionnement, les coûts de perception des impôts et les prestations sociales, et la dotation en personnel à travers les fiches de paye. Ils concluent ainsi qu'il n'y a pas de preuves que le *New Public Management* sur ces 30 ans ait pu réduire les coûts ou améliorer l'efficacité de l'action publique, ils observent même un léger surcoût et une moindre efficacité. A partir de cet enseignement quasiment contre-intuitif, les auteur·e·s vont tenter d'interpréter les raisons de ce relatif échec du *New Public Management*. La première serait une recherche de ce management public comme moins fonctionnel et impliquant des coûts de gestion importants du fait de sa réorganisation. En sociologie de l'action publique, on considère que ce type de politique initie un financement public avec des coûts diffus et des bénéfices concentrés ; alors l'action publique est susceptible d'être coûteuse, notamment avec des publics insatisfaits et des mobilisations (Siné, 2005). Le deuxième élément avancé par certain·e·s auteur·e·s est le fait que le *New Public Management* ayant été érigé en doctrine, n'avait pas besoin de démonstration (Pollitt, 1998 ; Pollitt et Bouckaert, 2011). Enfin, la troisième raison viendrait du fait que la concentration

des pouvoirs de management ne permettrait pas d'améliorer l'efficacité des services rendus y compris avec les technologies numériques et les investissements liés (Dunleavy et Carerra, 2011). Nous le voyons avec ces analyses, le *New Public Management* ne semble pas avoir répondu structurellement à ses fondements de « faire mieux avec moins », notamment par l'imposition de méthodes issues du secteur privé marchand. Pour des raisons internes et externes, les problèmes de la bureaucratie perdurent malgré les réformes. Les travaux comparatifs de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert (op. cit.) du *New Public Management* dans un certain nombre de pays démontrent que les stratégies de « *mettre au pas les fonctionnaires* » ont eu pour effet de réduire leur capacité de conseil et d'indépendance et que les gains d'efficacité ont un lien avec le niveau de service. Là où le *New Public Management* prônait la possibilité de gain d'efficacité du service public avec des diminutions de moyens ; c'est le contraire qui est observé. Enfin, selon Trosa (2000) il n'existe aucune évidence de l'amélioration des administrations. Nous allons voir les effets du *New Public Management* sur les fonctionnaires et les publics concernés.

Les effets du *New Public Management* sur les agent·e·s publics ont été étudiés à travers des travaux et dans différents pays. Nous pouvons citer ceux de Koruna et al., (2003) dans le cadre d'une étude longitudinale, ou dans les secteurs de la santé, du logement et du social avec Kirkpatrick et al., (2005) et à travers des échantillonnages d'agent·e·s publics avec Abord de Chatillon et Desmarais (2012). La première étude est issue d'un travail universitaire interdisciplinaire qui a mêlé sciences de l'ingénieur·e, de l'administration et psychologie pour mesurer les effets de la mise en œuvre du *New Public Management* sur la pression et la satisfaction des employé·e·s publics. En l'occurrence, l'étude a porté sur un service municipal autrichien en charge du logement social et auprès de 217 agents qui ont pu être interrogés à plusieurs étapes (Korunka, et al., 2003). Cette étude longitudinale montre que, paradoxalement, même si la réforme du service semble avoir été réussie vers l'extérieur, cela ne semble pas le cas en interne pour les agent·e·s où il est observé une diminution du bien-être. Le contrôle sur l'emploi (supervision et contrôle), le flou sur les rôles des agent·e·s apporté par la réforme du service semblent être la source du stress et du mal-être des agents. Dans leur ouvrage « *Managerialism and Public Service Professions* », les auteur·e·s cherchent à évaluer la nature du changement entre les domaines de la santé, du logement social et de l'aide sociale, notamment auprès des groupes professionnels en Grande-Bretagne (Kirkpatrick, et al., 2005). Cet ouvrage montre à quel point les méthodes employées ont sapé la volonté professionnelle des agent·e·s, à la fois dans les instruments (manque de concertation), dans le calendrier (rapidité), dans l'intensité (ampleur de la réforme), mais aussi dans l'éthique (attachement professionnel au secteur public) Kirkpatrick, et al., (op. cit., p.156). Les auteur·e·s expliquent que la façon dont les réformes ont été amenées à susciter une résistance au changement des groupes professionnels concernés.

Mais de façon plus importante, la nature des valeurs de ces réformes s'est heurtée à la culture et à l'éthique professionnelle de ces agent·e·s publics qui ont été étonnamment résistants selon les auteurs Kirkpatrick, et *al.*, (op. cit., p.164). Enfin, une étude française a été menée dans une grande collectivité territoriale de plus de 2 000 agent·e·s pour étudier l'exposition à la charge de travail et à la violence psychologique des fonctionnaires due aux changements induits par le *New Public Management* (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012). Ces travaux concluent à une face cachée du *New Public Management*. Si le *New Public Management* s'est attaché à l'amélioration des services rendus et de l'organisation, il impacte pour beaucoup le personnel. Pour plus de la moitié, les agent·e·s se déclarent affectés par les évolutions managériales, même s'ils ne le sont pas de la même façon en fonction des services. Par exemple, le service de l'action sociale se déclare exposé à tous les changements, celui de la voirie en matière d'augmentation des contrôles, le service éducation semble le moins assujéti, mais les auteurs l'expliquent par sa relative nouveauté à l'échelle de la collectivité. Les services administratifs sont confrontés à plus de complexité avec les parties prenantes tandis que la direction générale des services semble illustrer le « gap » entre la perception des conditions de travail de la hiérarchie et la réalité vécue par les services. Enfin, l'étude conclut au fait que le *New Public Management* ne produit pas en soi de l'épuisement professionnel, mais concourt à la dégradation des conditions de travail. Elle rajoute que *New Public Management* augmente la charge de travail et le climat de *violence psychosociologie*. Même si ce n'est pas l'objet de cette partie, nous pouvons mentionner que les syndicats ne sont pas en reste sur la critique du *New Public Management* sur les conditions de travail, et sur la marchandisation des services publics. Il y a du reste une analyse assez comparable entre les syndicats français et britanniques (Motard, 2009 ; Join-Lambert et *al.*, 2017).

Ces dernières années en France, de nombreux groupes professionnels se sont positionnés contre la doctrine du *New Public Management* et ses effets. On peut évoquer les mobilisations dès 2003 avec le mouvement Sauvons la Recherche qui dénonça la vision court-termiste et productiviste pour la recherche publique ; les manifestations de 2007 des étudiant·e·s et universitaires contre la loi Autonomie et responsabilités des universités (loi LRU) ; celles des hôpitaux contre la tarification à l'activité et la suppression des postes et lits à compter de 2007. Un des points d'orgue fut le moment où le directeur de l'Agence Régionale de Santé (ARS) du Grand Est - au cœur de la pandémie française de COVID-19 - déclara le 3 avril 2020 lors d'une conférence de presse « *qu'il n'y a pas de raison d'interrompre les suppressions de postes et de lits au CHRU de Nancy* » et de rajouter « *nous aurons quelques semaines de retard mais la trajectoire restera la même* »¹⁵⁸. Nous pouvons également mentionner la création en 2008 de l'« Appel des appels » appelant à la création d'une coordination nationale rassemblant des professionnel·le·s, de nombreux champs publics, qui en

158 Ouest France, le 5 avril 2020

2020 écrivait encore qu'il : « [...] constate la faillite des agences technocratiques du *New public management* dont la prétention de réformer nos métiers était de les rendre plus performants »¹⁵⁹. Mais existe-t-il des analyses et des études à propos des destinataires du *New Public Management* ? La place des citoyen·ne·s est une des matrices du *New Public Management*. Au sein de l'OCDE au début des années 1990, s'est constitué le Comité PUMA (PUBlic MAnagement). Ce comité avait pour charge d'analyser et de contribuer à l'amélioration de la gouvernance stratégique en matière de transparence, d'obligation à rendre des comptes... (Waintrop et Chol, 2003). Les pays occidentaux vont mobiliser des programmes en vue de rapprocher le·la citoyen·ne de l'action publique : *Putting citizen first* sous la présidence de Bill Clinton, simplification administrative en France COFORM, COSA - (Waintrop, 2011). Le·la citoyen·ne devient alors la courroie nécessaire à une meilleure efficacité des services publics ; des réflexions surgissent sur le rôle de producteur·trice de service. Les notions de « co » (décision, production, élaboration...) vont devenir des grilles de lecture pour les pouvoirs publics, les universitaires et les instances internationales (Waintrop, 2011, op. cit.). Nous avons abordé en partie ces éléments dans la [Section 1-2-2](#). En parallèle apparaît une démarche qualité dans les services publics engagés depuis les années 1990. Elle vise, entre autre chose, à affirmer la place centrale des destinataires du service et la recherche d'amélioration continue. En France, on retrouve chronologiquement : la charte des services publics en 1992¹⁶⁰, la circulaire Juppé de 1995¹⁶¹, les trophées de la qualité en 2003¹⁶², la charte Marianne en 2002¹⁶³, la création d'un Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics à partir de 2009¹⁶⁴. Ces démarches qualité sont inspirées du monde privé marchand et visent à répondre aux besoins qu'elles sont destinées à satisfaire. Mais si les attentes d'un·e consommateur·trice pour un bien privé peuvent être « simples » à cerner, pour un service public, la démarche semble plus complexe comme le rappelle Syvie Trosa : « *La qualité ne découle pas d'une simple réponse à l'attente consumériste des usagers, mais d'un arbitrage entre les attentes des différentes parties prenantes à une politique publique : les usagers, les contribuables et le gouvernement* » (Trosa, 2006, p.21). La question de l'écoute des usager·ère·s n'est pas sans poser plusieurs questions (Bartoli et Hermel, 2006). En effet, comment s'assurer d'entendre l'ensemble des usager·ère·s, à commencer par les plus éloignés, et comment mener un débat public qui permette de réduire l'écart entre l'expert·e et le·la

159 <http://www.appeldesappels.org/> [consulté le 15 mai 2020]

160 Cette charte avait pour ambition de placer l'utilisateur au centre des préoccupations du service public et améliorer les prestations.

161 Cette circulaire rappelle aux Ministres que la qualité du service doit être au centre du fonctionnement de l'administration. Elle fait des recommandations en matière de : accueil, écoute des usager, indicateurs qualité.

162 Ces trophées récompensent chaque année les services publics jugés vertueux en matière d'accueil du public, management de la qualité et mise en place de partenariats.

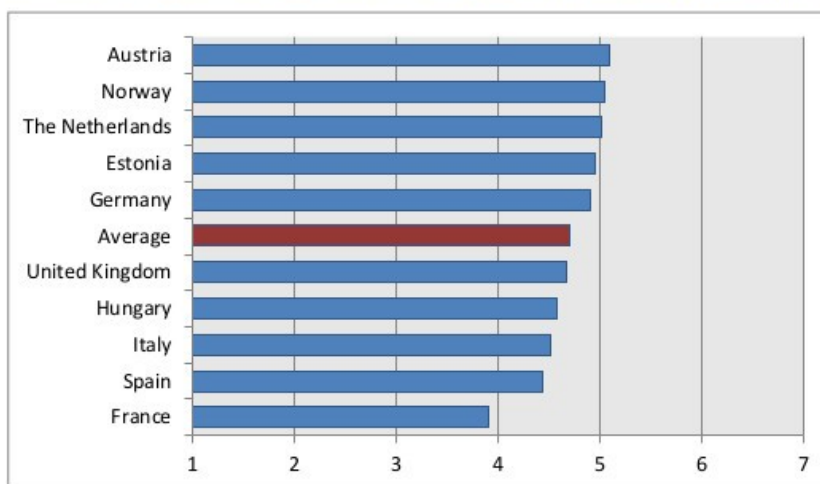
163 Devenue « Référentiel Marianne » qui vise à des engagements en matière d'amélioration de la qualité d'accueil et de service, de management et organisation interne.

164 Il est placé sous l'égide de la Cour des Comptes, il formalise des mesures qui visent à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services publics. Il a remplacé le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services créé en 1946.

néophyte sans réduire la complexité du sujet ? La co-production demeure un autre levier de la qualité du service public, mais demeure très peu prise en compte par le management public, car vécue comme difficile à mettre en place tant vers les usager·ère·s qu'en interne, car nécessitant des dialogues inter-services (Trosa, op. cit., p.26-27). Ces démarches qualité ont été jugées inefficaces en France d'après certains rapports administratifs (bilan de la RGPP, de Réforme de l'Administration Territoriale d'État) ou des enquêtes scientifiques (COCOPS¹⁶⁵ ; Bartoli et Trosa, 2016). À l'échelle européenne, une étude auprès des cadres publics de 10 pays explique qu'en France nous irions vers une détérioration de la qualité du service public (Hammerschmid et al., 2013) comme l'indique la Figure 9, de sorte que pour ces cadres publics, cela impliquerait la perte de cohésion sociale et de confiance des citoyen·ne·s vis-à-vis de l'administration (Bezes, Jeannot, 2013).

Figure 9: Evolution de la qualité des services publics dans les cinq dernières années (Hammerschmid et al., 2013)

Figure 32: Service quality (Q: Thinking about your policy area over the last five years how would you rate the way public administration has performed on the dimension: service quality?; 1=Deteriorated significantly, 7=Improved significantly)



Nous le voyons à travers cette partie, même si la France a incorporé de façon incrémentale le *New Public Management*, il ressort de cette séquence un échec, que cela soit en interne de l'administration ou vis-à-vis des citoyen·n·s. L'efficacité du service rendu n'est pas prouvé, pas plus que l'économie de coûts. Sans aller jusqu'à parler de mort du *New Public Management*, il convient d'envisager le post-*New Public Management* et les alternatives qui s'ouvrent à l'action publique, car, comme le soulignaient Marcel Guenoun et Nicolas Matyjasik dans leur introduction du livre « *En finir avec le New Public Management* », celui-ci « est en passe de ne plus être revendiqué comme étendard des réformes administratives mais il porte également l'espérance (ou l'impératif) que

165 The COCOPS project (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) seeks to comparatively and quantitatively assess the impact of New Public Management-style (NPM) reforms in European countries, drawing on a team of leading European public administration scholars.

vienne la fin du *New Public Management* au profit d'autres modèles d'inspiration de l'action publique » (Matyjasik, Guenoun, op. cit., p.1).

2. Des éléments de caractérisation des alternatives au *New Public Management*

2.1. La genèse de la *New Public Governance*

Dans son ouvrage, Osborne évoque avec une certaine provocation le *New Public Management* comme une phase transitoire et éphémère. Pour celui-ci, il ne s'agit que d'une étape entre la *Public Administration* de tradition étatique et bureaucratique, et un management à l'état embryonnaire « plurielle et pluraliste » qu'il appelle la *New Public Governance* (Osborne, 2010, op. cit.). Osborne a pour thèse que la *Public Administration* et le *New Public Management* ne peuvent saisir la réalité complexe de la conception et de la production de service public pour le XXI^{ème} siècle (op. cit., p.5). Il convient que la *New Public Governance* n'est pas un paradigme de l'action publique, mais un outil conceptuel pour penser la réalité des gestionnaires. En préalable, la *New Public Governance* trouve ses fondements d'après plusieurs aspects conceptuels déjà étudiés (Boivard, 2005 ; Kooiman, 2003). On peut qualifier la « gouvernance publique » de concept normatif car la plupart du temps nous parlons de « bonne » gouvernance. La question la plus souvent est de connaître la nature des rôles des parties prenantes. Pour Osborne, il s'agit d'admettre que l'acteur·trice public n'est plus prépondérant et doit s'appuyer sur d'autres acteur·trice·s pour asseoir sa légitimité. Pour Kooiman, il existe cinq possibilités de gouvernance publique (Kooiman, op. cit.) qui reposent sur de la co-élaboration avec les citoyen·ne·s, le cadre de partenariat public-privé, dans la co-gestion de dispositif, ou dans le cadre de la collaboration multi-réseaux (Boivard, op. cit.). Osborne, en d'autres termes, évoque la gouvernance socio-politique des politiques publiques, et administrative des réseaux. Ainsi, la gouvernance publique est un élément distinctif du management public. On peut noter que la gouvernance publique et le *New Public Management* ont des difficultés à cohabiter, car sont peu compatibles avec des traditions issues de la *Public Administration*. Aux États-Unis, l'État fédéral a eu plus de difficultés que les administrations locales des États, alors qu'en Europe, les pays scandinaves ont mieux réussi à articuler ces deux concepts (Peters et Pierre, 1998). Pour Stephen Osborne, la *New Public Governance* s'appuie également sur les échecs constatés de la *Public Administration* et du *New Public Management*. Elle permet selon lui de donner une importance plus grande aux questions de durabilité des politiques publiques, d'organisation des services publics, mais aussi aux questions sociales et environnementales (Osborne, 2010, op. cit., p. 413). Il prévient également que ces différents modèles de management public ne sont pas destinés à se remplacer intégralement les uns après les autres, et que par exemple, les impulsions de performance du *New Public Management* ne sont pas appelées à disparaître. Il s'agit pour de

nombreux·ses auteur·te·s de penser un modèle plus robuste et agile dans un monde qui se complexifie. Il en résume une distinction sous forme de tableau (Tableau 7).

Politique et production de services	Actions managériales		
	Politique	Organisation	Environnement
<i>Public Administration</i>	Bureaucratie de proximité	Professionnalisation	Gestion politique
<i>New Public Management</i>	Gestion des coûts de la démocratie	Gestion par la performance	Mise en concurrence
<i>New Public Governance</i>	Gestion des parties prenantes	Traversée des frontières et entretiens des frontières « <i>Boundary spanning and boundary maintenance</i> »	Politique et services publics durables

Tableau 7: Un modèle exploratoire de l'interaction des politiques publiques : les régimes de mise en œuvre et de prestation de services publics et les pratiques de gestion (Bourgon, 2007).

Les auteur·e·s autour des travaux d'Osborne avancent la *New Public Governance* comme un modèle de management public qui pourrait être plus sophistiqué pour appréhender la mise en œuvre des politiques publiques en matière de durabilité et d'écologie. Ainsi, les travaux d'Osborne proposent un nouveau cadre d'analyse basé beaucoup plus sur la relation plus complexe avec les parties prenantes, mais aussi sur des mécanismes de coproduction plus inclusifs qui permettraient une meilleure association des questions écologiques et sociales.

De façon assez concomitante, Jocelyne Bourgon va dresser un portrait similaire avec un nouveau modèle de la gestion publique (Bourgon, op. cit.). Elle va mettre en avant la nécessité d'élaborer une nouvelle théorie de l'administration publique comme remède au désenchantement et au mécontentement des citoyen·nes. Elle base essentiellement son analyse sur une administration publique centrée sur l'intérêt général et les citoyen·ne·s, agglutinant les besoins communs exprimés plutôt que ceux du marché pour co-construire de l'action publique. Dans le même esprit qu'Osborne, les citoyen·ne·s sont vus là comme des coproducteurs de services publics. Cette centralité des citoyen·ne·s et des parties prenantes est singulière par rapport aux autres modèles.

2.2. Caractérisation de la *New Public Governance*

La *New Public Governance* peut s'énoncer par trois éléments décrits dans l'ouvrage *New Public Governance : A Regime-Centered Perspective* (Morgan et Cook, 2014). Ces caractéristiques ont pour intérêt d'apporter une nouvelle pratique autour de l'instrumentation de l'action publique, tout

en renforçant la confiance et la légitimité envers les acteurs publics (Morgan et Cook, op cit., p.5-6).

L'approche par les valeurs

Des auteur·e·s qualifient l'émergence de ces nouveaux modèles comme basés bien plus sur les valeurs démocratiques et publiques que sur l'efficience et l'efficacité (Bryon et, *al.*, 2014 ; Moore, 2014). D'autres chercheur·e·s appellent à des cadres de gestion publique où la démocratie serait au centre de l'action publique (Denhardt et Denhardt, 2011 ; Stocker, 2006 ; Bozeman, 2007). Les grandes périodes de gestion publique ont eu pour spécificité leur rapport à la valeur publique. Lors de la *Public Administration*, la valeur publique qui prévalait autour des services publics consistait en la meilleure façon de concevoir et mettre en place les orientations politiques. Les citoyen·ne·s étaient alors perçus uniquement comme des électeur·trice·s, voire des usager·ère·s (Salmon, 2011). Le *New Public Management* a placé la valeur publique au niveau du marché et de la concurrence, et le·la citoyen·ne renvoyé à un·e consommateur·trice d'action publique. La nouvelle approche de la gestion publique post *New Public Management*, tout en demeurant en construction, laisse entrevoir la valeur publique centrée sur le·la citoyen·ne et la démocratie (Bozeman, 2007 ; Denhardt et Denhardt, 2011 ; Osborne, 2006 ; Stocker, 2006). La valeur publique est ici pensée comme construite avec les tiers (citoyen·ne·s, société civile organisée) et dont l'action publique est garante : « [la] valeur publique est enracinée, en fin de compte, dans la société et la culture, chez les individus et les groupes, et pas seulement au sein du gouvernement » (Jorgensen et Bozeman, 2007). Pour Bary Bozeman, qui a travaillé et conceptualisé la théorie des valeurs publiques comme alternative aux théories du marché, « Les valeurs publiques d'une société sont celles qui fournissent un consensus normatif sur : (1) les droits, avantages et prérogatives dont les citoyens devraient (et ne devraient pas) bénéficier ; (2) les obligations des citoyens envers la société, l'État et autre ; (3) les principes sur lesquels les gouvernements et les politiques devrait être fondés » (Bozeman, 2007). Franck Moore définit la valeur publique comme créée par les services et les organismes publics pour les citoyen·ne·s et les parties prenantes qui doivent dépasser les valeurs privées du marché qui ne se focalisent que sur la performance mais ne disent rien du processus mis en place (Moore, 1995, p.9). Celui-ci évoque la création de valeur publique et de sa mesure à partir des bénéfices (économiques ou non) de l'investissement des politiques publiques. La définition de « valeur publique » reste difficile à délimiter. Elle oscille entre plusieurs interprétations. Est-elle singulière, et donc assimilable aux valeurs du marché (Lorinot, 1999) ? Ou plurielle (économique, sociale et politique), ce qui la rend difficilement mesurable aussi bien que cela soit dans la production de services (*outputs*) ou dans la finalité de l'action publique (*outcomes*) (Norman, 2007) ? Philippe Lorinot ajoute que la notion de valeur publique est également modifiée du fait des multiples sources de besoin formalisées par les enjeux multi-acteur·trice·s. Enfin, celui-ci évoque

cette notion comme intéressante car pouvant dépasser le concept de performance publique venu du marché et soutenu par le *New Public management*, mais néanmoins problématique car sujet à de nombreuses interprétations. Ainsi, la *New Public Governance* s'attelle plus à la valeur créée par l'action publique qu'à sa performance. Il y a donc une instrumentation de l'action publique qui devient plus versée vers la mesure de la satisfaction des citoyen·ne·s et de leur confiance (Morgan et Cook, 2014).

L'approche par la médiation

La *New Public Governance* interroge également le rôle des gestionnaires publics. Pour Janine O'Flynn (2007), il faut aujourd'hui que les gestionnaires dépassent le cadre fixé par la *Public Administration* qui voulait qu'ils ne soient que des exécutant·e·s des plans publics ou du *New Public Management*, dans le sens où ceux-ci ne recherchaient que les résultats et les gains d'efficacité de l'action publique. Cela peut renvoyer aux travaux de Gerry Stoker qui évoque la nécessité pour les gestionnaires publics de gérer par le biais de réseaux et d'accepter un apprentissage hybride capable de recevoir des enseignements et des informations de plusieurs sources (Stoker, 2006, op. cit.). Pour d'autres, cette démarche va plus loin car elle nécessite d'établir des étapes de concertation avec le public, mais également des parties prenantes qui peuvent être en concurrence ce qui, pour Mike Broussine, impose aux gestionnaires de nouvelles compétences de *leadership* (Broussine, 2003). En somme, éclairer l'action publique avec des tiers très différents (et donc des désaccords) nécessite pour les gestionnaires publics des formes de médiation politique que les citoyen·ne·s pourront juger valables, là où le *New Public Management* imaginait l'action publique comme l'agrégation des desiderata individuels. A ce sujet, des instrumentations de gestion publique ont été documentées depuis le début des années 2000 en Grande-Bretagne. Des fonctionnaires britanniques ont pensé non pas réfléchir l'évaluation de politiques publiques au regard d'objectifs rationnels, mais au regard d'un processus de médiation politique entre des parties prenantes la plupart du temps opposées. Cela a permis la mise en place de nouveaux instruments sur la mesure de performance, élaboration jugée impossible par les auteur·trice·s dans un paradigme de *New Public Management* (Books, Grint, 2010 ; Salamon, 2002, p.600-611). De cette caractéristique de médiation politique découle la dernière caractéristique de la *New Public Governance* : la co-production. Dans les écrits anglo-saxons, le terme « *coproduction* » est employé tandis qu'en France, les auteur·trice·s en management public utilisent le terme « *co-construction* » que nous emprunterons ici.

L'approche par la co-construction

Bien que le concept de co-construction soit régulièrement employé, il semble qu'il manque de clarté conceptuelle, notamment du fait qu'il mobilise un très large éventail de démarches et

d'acteur·trice·s, mais aussi parce que les études empiriques sur les conditions de sa mise en œuvre et de ses impacts sont encore rares (Sorrentino, et *al.*, 2018). Ce concept s'est adapté aux différentes formes de management public de ces cinquante dernières années. Il a, par sédimentations successives, évolué en fonction des périodes (Politt, 2016). Ce terme s'inscrit dans le management public à partir des années 1970. Durant la *Public Administration*, ou la *Old Public Administration*, l'organisation bureaucratique et hiérarchique ne laissait guère de place à la co-production. Le *New Public Management* a mis l'accent sur le recours généralisé à la sous-traitance et à l'externalisation. Cette externalisation a souvent été présentée aux usager·ère·s des services publics comme une chance de pouvoir exercer un choix si le service n'est pas satisfaisant. Ainsi, la co-construction est envisagée comme un outil entre le·la gestionnaire public et l'usager·ère (consommateur·trice) pour accroître l'efficacité et faire plus avec moins (Alford, 2009). L'émergence de modèles post *New Public Management* a fait apparaître une nouvelle façon d'interpréter la co-construction.

Ce renouvellement a été insufflé par des auteur·e·s autour de la nécessaire participation aux politiques publiques dans leurs élaborations et leurs mises en place. Certains affirment que les dernières décennies ont montré qu'il n'y a pas de « meilleure » solution pour tous les cas et toutes les situations (Deleon et Deleon, 2002). Cette participation sociale et démocratique serait ainsi censée être plus adaptée aux situations complexes. À cela, Morten Jakobsen et Simon Calmar Andersen ajoutent que la co-construction de l'action publique semble être l'une des solutions à un monde de plus en plus complexe et où les solutions le sont de moins en moins (Jakobsen et Andersen, 2013). De nombreux auteur·e·s valident cette notion de co-construction comme porteuse de valeur et nécessaire pour que les objectifs de politique publique soient atteints (Alford, 1998 ; Ryan, 2012 ; Boivard et *al.*, 2014), tandis que d'autres étudient les acteur·e·s à impliquer : les citoyen·ne·s ou les parties prenantes pour construire une nouvelle relation entre les agent·e·s et usager·ère·s des services publics, entre négociation et gouvernance publique (Boivard, 2007).

L'affirmation de la co-construction se précise également dans des secteurs comme ceux de la recherche, où les bailleurs internationaux incitent les recherches qui visent au développement durable à plus de co-construction, car elles seraient mieux adaptées que les approches scientifiques plus traditionnelles lorsqu'elles sont « coproduites » par des universitaires et des non-universitaires. On revoit poindre alors la partie du rapport Sciences-Société (Norström et *al.*, 2020). Les approches de co-construction des connaissances offrent également un moyen efficace d'améliorer l'intégration des services écosystémiques dans la prise de décision et sa gestion (Reyers et *al.*, 2015).

La *New Public Governance* apparaît être le modèle le plus étudié comme succession au *New Public Management* dans les travaux universitaires mais pour tenter d'être exhaustifs, nous allons évoquer d'autres modèles académiques.

2.3. Les autres approches : *Whole-of-Government Approach*, *Digital Era Governance*, *Public Value Management*

La littérature scientifique accorde beaucoup de contributions à trois types de modèles supplémentaires de gestion publique à la *New Public Governance*. La *Whole-of-Government Approach* vise à mettre en place une augmentation de la coordination et de la collaboration pour l'ensemble des services publics. La *Digital Era Governance* appuie sur le rôle des outils numériques et technologiques sur la gestion publique. *Public Value Management* revendique plus de collaboration entre les agents·es / élus·es et citoyens·nes

La Whole-of-Government Approach

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec ont montré notamment que, depuis les années 1980, les réformes de l'administration ont mis en tension son architecture générale (Bezes, Le Lidec, 2016). Il s'agissait tantôt d'augmenter sa spécialisation en créant des agences et de nouvelles directions, ou parfois de fusionner des services, de créer de l'interministériel et des guichets uniques. Selon eux : « À chaque fois, il s'agit de construire et reconstruire les structures des administrations publiques à la manière d'un jeu indéfiniment reconduit de *Lego bureaucratique* » (Bezes, Le Lidec, op. cit.). On peut comprendre la *Whole-of-Government Approach* comme une réponse à la fragmentation-défragmentation décrite plus haut. C'est ce que Tom Ling a décrit dans le programme *Joined-up Government* du programme du gouvernement de Tony Blair en 1997 lors de son premier mandat en Grande-Bretagne (Ling, 2002). Ce programme consistait à réparer les effets jugés néfastes de la fragmentation des services publics. L'idée reposait sur le fait que les objectifs structurants des politiques publiques ne pouvaient pas bien se réaliser dans des services épars et éparpillés, mais pour autant, la création d'une grande agence ne pouvait pas se réaliser non plus. Le *Joined-up Government* était censé coordonner ainsi les services de façon transversale, de façon organisationnelle, avec en plus des agent·e·s de cultures professionnelles différentes. Mais bien avant le *Joined-up Government*, au début des années 1980, Christopher Hood avait étudié les difficultés de la mise en œuvre des politiques publiques, confrontées aux agences et au morcellement de l'administration (Hood, 1982). D'autres pays ont tenté cette approche plus horizontale : *Horizontal management* au Canada dans les années 1990 (Frate, 2014), *Integrated government* en Nouvelle-Zélande depuis les années 2000¹⁶⁶, et à la même période, *Whole of Government* en Australie (Commonwealth of Australia, 2004). Dans toutes ces initiatives, les aspirations sont celles de parvenir à une coordination entre les services pour ne plus qu'ils se chevauchent et permettre des synergies, que cela soit dans le développement ou la gestion de

166 <https://www.digital.govt.nz/showcase/integrated-services-service-innovation-working-group/> [consulté le 20 mai 2020]

l'action publique. En somme, il s'agit de favoriser la coopération, les réseaux et la collaboration entre les organisations. Néanmoins, les auteur·e·s évoquent une gestion à mettre en place assez gourmande en coût et en temps, et qui ne peut être que difficilement imposée par le haut (Christensen et Laegreid, 2006). Pour ces deux auteurs, la *Whole-of-Government Approach* peut avoir deux formes d'application ; la première est hiérarchique, et va renforcer le poids de l'administration centrale ; la seconde est horizontale. Cette approche vise à casser la logique du fonctionnement en silo en créant des espaces de coordination pour une meilleure collaboration.

En France, on ne trouve pas de trace de stratégie globale de ce type, hormis des exemples éparpillés, comme peut l'être la Gestion Intégrée des Zones Côtières qui pourrait en être une illustration. La difficile gestion transversale de l'environnement dans l'action publique est aussi un enjeu susceptible de relever de la *Whole-of-Government Approach* (Lacroix et Zaccai, 2010 ; Salles, et al., 2013).

La Digital Era Governance

Lorsqu'on parle de la transformation digitale et numérique des organisations de façon générale, l'action publique et son management ne sont pas en reste (Dudézert, 2018). Malgré tout, la littérature académique francophone ne fait que peu de cas sur ces enjeux de gestion publique au sens large, si ce n'est à propos de certains outils : dématérialisation, choc de simplification (Idrac, 2015). Tout au plus, on trouve des éléments dans le cadre de la participation citoyenne, et de l'aspiration des citoyen·ne·s dans le cadre des *Smart Cities* par exemple. Les *Smart Cities* ont tendance à s'intéresser aux questions d'efficacité des réseaux pris en charge par les citoyen·ne·s en matière de : eau, énergie, mobilité, etc. C'est sur le terrain des technologies civiques (Civic Tech) que les recherches et initiatives sont aujourd'hui les plus abouties. Les enjeux des Civic Tech (ou Gov Tech, Pol Tech) sont de pouvoir utiliser les technologies numériques pour renforcer le lien entre le·la citoyen·ne et l'action publique. Il s'agit de passer d'une « *société de représentation à une société de la participation* » (Metais-Wiersch, 2019). C'est dans les ouvrages anglo-saxons que nous allons trouver les recherches les plus nombreuses sur ce sujet.

Avec ironie, le livre « *Digital Era Governance* » (Dunleavy, et al., 2006, p.6) prend le cas de la représentation de l'administration publique au cinéma ou à la télévision. Celle-ci est représentée dans des ambiances et des décors des années 1980 sur fond d'un ensemble poussiéreux de papiers et un amoncellement de dossiers et de classeurs. Rares sont les fois où Internet, les outils numériques sont montrés utilisés par les agent·e·s. Malgré ces clichés, l'action publique et ses services publics ne peuvent plus se penser en l'absence du numérique. Les auteur·e·s comme Patrick Dunleavy envisagent quatre scénarios à la *Digital Era Governance* (op. cit., p.256-258).

- Le passage à une administration numérique
C'est-à-dire la mise en œuvre complète des instruments de la *Digital Era Governance*. Ces nouveaux changements holistiques permettraient la réintégration des outils et des processus numériques de façon cohérente. Ce scénario est évidemment en cours dans de nombreux pays : numérisation des données, des marchés publics, des systèmes d'informations, etc. Il y a là un scénario qui touche à la gestion de l'action publique. Celui d'une nouvelle gouvernance numérique n'est encore qu'à l'état embryonnaire.
- Le New Public Management Numérique
Il y a dans la digitalisation de l'action publique une chance que le *New Public Management* subsiste. Cela serait notamment le cas en cas d'externalisation de tout ou partie de l'administration pour alléger le nombre d'agents.
- La réintégration de l'administration
Ce scénario impose pour l'administration la possibilité de ré-internaliser les données parfois externalisées. Dans le cas contraire, les auteurs voient la possibilité du déclin de l'action publique liée aux grandes entreprises du numérique qui pourraient dicter la marche à suivre. On a vu récemment les débats et les enjeux sur l'application Stop-Covid et sur le fait de se passer ou non des plateformes numériques dites GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft)¹⁶⁷. Il y a ici des enjeux de souveraineté numérique.
- Le gâchis politique
Il peut exister ce type de scénario si les éléments du *Digital Era Governance* ne sont pas placés au centre du management public. Si elle est adoptée de façon trop parcellaire et timide, des résistances internes pourraient se déclencher en héritage de la *Public Administration* et du *New Public Management* au sein des agent·e·s et des services publics. D'ailleurs, les auteur·trice·s soulignent le désastre que constituerait l'écart entre le monde privé marchand en pointe et une administration publique à la traîne.

¹⁶⁷ Souveraineté numérique : le gouvernement se passe d'Apple et Google pour son application Stop Covid, le 05 mai 2020, <https://www.novethic.fr/actualite/numerique/donnees-personnelles/isr-rse/le-covid-19-fait-ressurgir-l-importance-d-une-souverainete-numerique-francaise-148506.html> [consulté le 05 juin 2020]

Public Value Management

Pour Gerry Stoker l'apparition massive des réseaux (physiques et virtuels) a modifié la gouvernance de l'action publique (Stoker, 2006). Selon lui cette nouvelle approche requiert de nouvelles compétences chez les managers publics : gestion par le biais des réseaux, apprentissage vers l'extérieur, récupération des ressources de différentes sources, ... Le concept de valeur publique a été forgé par Moore (1995) en s'opposant à l'idée véhiculée que le service public n'était vu que comme prescripteur. Cette vision libérale l'incita à défendre (à l'opposé un service public produisant de la valeur), le manager public devant à la fois identifier les possibilités de production publique et les conditions de production de valeurs publiques. Stoker affirme que cet ensemble de nouvelles compétences passe par un nouveau paradigme de l'action publique la *New Public Value*. Le *Public Value Management* s'oppose à la *Public Administration* ou *New Public Management*. Son fonctionnement est tourné par une forme de collaboration entre élu.e-s-agent.e-s et tiers de l'action publique.

On peut ainsi faire ce tableau (Tableau 8) comparatif (Kelly et al, 2002). L'émergence quasi concomitante du *Public Value Management* et de *New Public Governance* vont les associer notamment autour de ce que Mark Moore appelle : « *public value* » au sein de ce qu'il a appelé le « triangle de valeur stratégique » (Moore, 1995). Pour lui, il s'agit d'étudier la façon dont les managers publics peuvent implémenter dans leurs activités de la valeur publique et ce triangle de valeur s'appuyait sur trois piliers pour l'action publique (Moore, 2013) :

- Aller vers la réalisation d'objectifs d'intérêt public de façon convaincante,
- Avoir un soutien permanent qui s'appuie sur des politiques durables et des accords continuels,
- Adopter un fonctionnement administratif opérationnel et faisable.

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Public Value Management</i>
Intérêt public	Défini par les élu.e-s et expert.e-s	Hybridation entre des choix personnels et la stratégie de la demande par l'utilisateur.	Préférence publique résultante de délibération collective.
Objectif de performance	Gestion des apports	Gestion des apports et des sorties	multiples : - Résultats des services, - Satisfaction, - Résultats, Maintien de la confiance et légitimité.
Modèle de responsabilité	Du législateur·trice à l'élue local·e	Par le haut par le biais de contrats de performance ; parfois vers l'extérieur vers	multiples : - les citoyen·ne·s en tant que superviseur des élu.e-s

		les client·e·s par le biais des mécanismes du marché	locaux.les, - les client·s comme utilisateur·trice·s, - les contribuables comme bailleurs de fonds.
Modèle de réalisation de l'action publique	Hiérarchique et métier auto-régulateur	Secteur privé ou public en lien étroit	Spectre possible : agences publiques, entreprises, ESS, groupes communautaires. Le choix des utilisateur·trice·s mis en avant.
Éthique de l'action publique	Le secteur public a le monopole des services publics	Favorise le service à la clientèle	Pas de monopole et approches multiples gérées avec soins.
Rôle de la participation du public	Vote aux élections et pressions vers les élu·es	Limité – questionnaire de satisfaction client	Crucial et multi-facettes (client·e·s, citoyen·ne·s acteur·trice·s)
Objectifs des agent.es	Réponse à la direction politique	Atteindre les objectifs de performance.	Réponse aux besoins des citoyen·ne·s et usager·ère·s par le biais de service de qualité.

Tableau 8: Les approches du management public, Auteur 2020.

Selon la comparaison de Kelly et *al.*, le *Public Value Management* se distingue par des approches moins calquées sur le modèle de l'entreprise, qui fait plus de place à une diversité de tiers, de situations et qui introduit des régulations plus en concertation et multi-acteur·trice·s. Certains auteur·e·s de ce paradigme évoquent le besoin pour l'action publique de revenir à une non gestion marchande afin de réaffirmer les notions de services publics. Pour eux, gouverner revêt plusieurs singularités. La première est celle de devoir faire des choix qui dépassent le marché. La deuxième est que pas essence l'action publique est souple car elle doit s'adapter systématiquement un monde incertain et complexe. Enfin, l'action publique ne se résume pas à une distribution des bénéfices, mais peut et doit influencer le changement vers le bien commun et notamment par le biais de coopération et de partenariat (Ranson et Stewart, 1989 ; Moore, 1995 ; Goss, 2001 ; Smith, 2004). Certains appellent « post-concurrentiel » ce paradigme de l'action publique, c'est-à-dire la façon de la piloter au-delà des résultats et de l'efficacité (O'Flynn, 2007). Ainsi cette valeur publique serait le fait de multi-facteurs généré par l'expression d'un bien commun, et se concrétisant par des actions en capacité de retisser avec les citoyens de la confiance et de l'équité (Witesman, 2020). Le manager public serait alors le garant de cette création de valeur au même titre que le manager dans une société pour créer de la valeur privée.

Nous l'entrevoyons ici, le *Public Value Management* s'organise autour de deux idées fortes, celui de l'émergence de réseaux complexes et nombreux qui poussent à faire évoluer la création et l'animation de l'action publique. Mais l'autre idée est celle d'envisager une autre posture qui ne

repose pas que sur l'individu mais le collectif dans une démarche non concurrentielle et plus collaborative.

Les principales critiques viennent de Rhodes et Wanna (Rhodes et Wana, 2007). Selon eux, le *Public Value Management* a fait des émules dans les années 2000 dans les corps intermédiaires notamment en raison de sa défense revendiquée des services publics. Ils expliquent cela par le caractère valorisant de leur travail pour les agent·e·s notamment après près de 20 ans de *New Public Management*. Mais ces deux chercheurs n'ont pas trouvé de récupération ni d'intérêt pour ce paradigme auprès des dirigeant·e·s (directions et élu.e·s). Par contre, ce paradigme fait florès chez : « [les universitaires] engagés dans l'éthique du service public, par des groupes de réflexion favorables à l'action publique et à la justice sociale, et par des responsables opérationnels qui y voient une nouvelle série de points de référence de navigation avec qui permet de naviguer entre les hauts et les bas de la politique ». Il s'agirait pour les agent.e.s de se relégitimer en devenant les garant·e·s d'un service public au bénéfice de la population ce qui pourrait finalement encourager un retour à la *Public Administration* sous couvert de la valeur publique.

Le *Public Value Management* semble être un modèle théorique notamment à propos du retour à des contractualisations non concurrentielles et la gouvernance des réseaux. Mais ce paradigme ne semble pas avoir été encore testé par les acteur·trice·s publics. Le modèle numérique de l'action publique (*Digital Era Governance*) semble encore contestable dans sa possibilité d'être une alternative au *New Public Management* (Margetts et Dunleavy, 2013). La *Whole-of-Government Approach* semble étayer dans ses exemples et sur le terrain du monde anglo-saxon mais peu en France. Nous faisons le choix de nous concentrer sur le paradigme de la *New Public Governance* qui semble être plus propice à nos terrains et sujets d'études. Nous allons maintenant observer la manière dont se matérialisent les éléments de la *New Public Governance* au sein des collectivités locales.

Synthèse section 2

Le *New Public Management* est né après la guerre froide a accompagné ce que François Gemenne et Alesksandar Rankovic appellent la Grande Accélération (Gemenne et Rankovic, 2019, p.17). Cette Grande Accélération, démarrée dans les années 1950, nous a fait rentrer selon certain·e·s scientifiques dans une nouvelle ère géologique, celle de l'Anthropocène. Dans le même temps, des critiques intrinsèques au *New Public Management* se sont faites jours. Même si des auteur·e·s estiment que « *le NPM n'en finit pas d'en finir* » (Matyjasik, Guenoun, 2019, p.17), il demeure que des paradigmes alternatifs de management public émergent. En 2020, un article de quatre experts internationaux invités par l'IPEB en pleine pandémie de la COVID-19 affirmait : « *Une seule espèce est responsable de la pandémie de COVID-19 : la nôtre* ». En précisant que les récentes crises climatiques et de biodiversité, les récentes pandémies sont « *une conséquence directe de l'activité humaine, en particulier de nos systèmes financiers et économiques mondiaux basés sur un paradigme limité qui valorise une croissance économique à tout prix* » (Settele et al., 2020). Comment, dès lors, au-delà des promesses non réalisées du *New Public Management*, ne pas y voir également un échec de celui-ci dans la gestion publique et écologique de nos sociétés ?

Pour la suite, nous avons fait le choix d'étudier plus en détail la *New Public Governance* pour deux raisons. D'abord par ce qu'elle est probablement actuellement la plus documentée d'un point de vue académique. Deuxièmement, et c'est la raison essentielle, sa gouvernance semble plus inclusive et tournée vers de la mise en relation de réseaux d'acteur·trice·s, faite d'horizontalité et qui tente de se placer dans des relations non exclusivement marchandes (Politt et Bouckaert, 2011, p.21). Cette approche correspond aux observations de terrain, mais aussi aux discours et postures des acteur·trice·s impliqués dans la gestion durable des territoires. La [section 3](#) tentera de préciser comment s'incarne la *New Public Governance* dans l'action publique locale et des modèles d'analyse que l'on peut utiliser pour une étude empirique.

Section 3 : La *New Public Governance* dans l'action publique

Nous allons tâcher dans cette partie de matérialiser et décrire les changements induits par la *New Public Governance* dans l'action publique. Autrement dit, comment s'incarne ce nouveau paradigme à l'échelle des pouvoirs publics et des acteur·trice·s dans leurs postures et leurs démarches ? Quels en sont les principes ? Ces éléments nous aideront dans l'analyse des enquêtes de terrain des villes littorales durables, afin d'infirmes ou non ce renouvellement dans le management public. Les grands principes de la *New Public Governance* seront présentés successivement : la co-construction, l'impact et le partenariat pour essayer d'en extraire des indicateurs nécessaires à la partie empirique.

1. De la construction à la co-construction

Une approche de la co-construction

Comme nous l'avons vu dans la partie (Section 2-2-2), la *New Public Governance* met en avant comme une de ses pièces centrales la notion de co-construction¹⁶⁸. Pour autant, ce concept lui précède car il était déjà présent dans la littérature académique et au sein des organisations publiques et privées dès les années 1960-1970. Ce sont notamment les travaux de Elinor Ostrom (1996) qui vont aborder ce concept pour décrire les relations possibles entre le « *regular producer* » et le « *client* ». Elle va définir ce concept comme « *un processus à travers des ressources utilisées pour produire un bien ou un service qui est apporté par des individus n'étant pas issus de la même organisation* ». Deux approches peuvent être apportées, selon Yves Vaillancourt : « *la plus ancienne utilise le concept [de co-construction] pour analyser les relations qui s'instaurent dans les organisations de services entre les producteurs et les usagers. La plus récente parle de co-production pour souligner le partage des responsabilités, sur le plan de l'administration et de la livraison des services, entre des acteurs du secteur public, du secteur privé à but lucratif et du tiers secteur*¹⁶⁹ » (Vaillancourt, 2008). Avec l'émergence de la *New Public Governance*, nous nous situons dans des paradigmes multi-acteur·trice·s et de l'économie plurielle. L'économie plurielle est citée ici au sens de Karl Polanyi et Marcel Mauss, c'est-à-dire qu'il existe « des » économies : publique, privée marchande et du tiers secteurs (Laville, 2003). Nous pouvons identifier dès lors ce concept de co-construction dans la mise en œuvre de la participation des acteur·trice·s de la société civile et du marché à la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Yves Vaillancourt estime que la co-construction est attachée à toutes les époques du management public mais dans des définitions différentes (Vaillancourt, Op.cit.). Durant la période de la *Public*

168 « Coproduction » en anglais.

169 Notons que par Tiers-Secteur, on évoque les acteurs privés non marchands soit l'économie sociale et solidaire (ESS).

Administration, il parle de mono-construction car à cette époque, les acteur·trice·s publics concentrent et détiennent la hiérarchie et l'initiative de l'action publique. Tandis que lors du *New Public Management*, il évoque une co-construction dite néolibérale, essentiellement dirigée vers le secteur privé marchand, et notamment les acteurs socio-économiques dominant le marché. Ce type de construction favorisera une régulation concurrentielle entre les acteur·trice·s. Enfin, il décrit un post *New Public Management* qui alterne entre une co-construction corporatiste, et une autre démocratique et solidaire. La co-construction corporatiste, si elle s'étend à un dialogue plus varié entre les acteur·trice·s du secteur privé marchand et du tiers secteur, reste asymétrique car elle maintient une construction forte avec certains acteur·trice·s, (notamment du secteur privé marchand) et exclut le plus souvent ceux·lles du tiers-secteurs. La co-construction démocratique et solidaire tend à abandonner celle néo-libérale pour entamer un dialogue et une construction plus ouverte, horizontale et partenariale avec l'ensemble des acteur·trice·s. Cette dernière semble correspondre aux attendus de la *New Public Governance*.

Ce renouvellement du management public en terme de co-construction démocratique et solidaire peut s'inscrire dans l'évolution des acteurs publics vers la prise en compte du tiers-secteur, appelée également Économie Sociale et Solidaire. Comme le souligne Matthieu Hély (2009, p.25), il existe dans la société française une dichotomie entre public / privé ou redistribution / marché. On assiste donc à une opposition naturelle entre l'intérêt général et les intérêts particuliers que l'on retrouve également dans les organisations, qu'elles soient de l'administration ou de l'entreprise. Il en va de même pour les acteur·trice·s, qu'ils soient fonctionnaires ou salarié·e·s de droit privé. Cette division a été remise en cause par le développement du secteur associatif. Jacques Chevallier (1981) écrivait : « *l'apparition en France de l'idéologie associative est incontestablement liée à l'affaiblissement des représentations traditionnelles sur la séparation du public et du privé* ». Il indique d'ailleurs que le rythme de création des associations s'accélère pour passer de 20 000 en 1975 à 50 000 en 1985. Un autre type d'intérêt apparaît, celui du collectif. Cette transformation des frontières va aussi obliger l'action publique à établir de nouvelles normes administratives et juridiques pour réguler les rapports : tutelle de la puissance publique, régulation marchande, collaboration entre le secteur lucratif et associatif. Il faudra attendre 2014 pour établir un cadre partenarial et juridique avec l'Économie Sociale et Solidaire. La loi relative à l'Économie Sociale et Solidaire, adoptée le 21 juillet 2014 par le Parlement et promulguée le 31 juillet 2014, rappelle la question de la co-construction. Une disposition de la loi (article 8) réaffirme la pertinence des démarches de co-construction entre les collectivités territoriales et les acteur·trice·s de l'ESS par le biais d'instances associant les acteur·trice·s ou des démarches associant les citoyen·ne·s au processus de décision publique. L'idée est de permettre aux collectivités locales d'identifier les besoins en lien avec les acteur·trice·s de terrain et d'inciter ensuite ces derniers à s'organiser et à se

faire connaître pour y répondre, dans une logique d'appels à initiatives. Nous verrons dans la partie [Section 2-1-3](#) de ce chapitre que le rôle des contractualisations demeure prépondérant dans la construction du renouvellement du management public.

La notion de co-construction dans les textes juridiques

D'un point de vue législatif, la notion de co-construction figure dans une dizaine d'articles de lois, décrets et arrêtés depuis les années 2014, comme le souligne Laurent Fraisse (2018) ; le·la législateur·trice n'ayant pas pris la responsabilité de définir cette notion, en laissant ce soin aux acteur·trice·s. Ce fut d'ailleurs l'une des réserves du débat parlementaire lors de la loi de programmation de la ville et de la cohésion sociale en 2003, un député s'adressant au Ministre Jean-Louis Borloo : « nous sommes en train d'écrire la loi. Il faudrait que les choses soient claires. Le ministre ne m'a pas répondu tout à l'heure sur la définition de la coconstruction. Je ne lui en veux pas du tout, car nous étions en train de passer au vote. Il va certainement le faire, quand il aura trouvé une présentation juridique de ce concept. Mais, Monsieur le Ministre, nous ne sommes pas en train d'écrire un discours politique. Nous écrivons dans la loi un mot qui n'existe pas, et qui sera attentivement étudié par les juges. Je ne sais pas ce qu'est la co-construction. La construction, je connais, pas la co-construction »¹⁷⁰.

Nous le voyons, si la définition n'est pas définie dans la loi, elle y figure à de nombreuses reprises et s'inscrit dans un dialogue renouvelé et une reconnaissance du tiers secteur par l'action publique. C'est d'ailleurs par son intermédiaire que certains textes ont pu intégrer ce processus. Dès 2009, dans le cadre des textes européens sur la nouvelle stratégie pour la jeunesse, il était prévu de « structurer le dialogue avec la jeunesse »¹⁷¹, et le Collectif National des Associations de Jeunesse et de l'Éducation Populaire (CNAJEP) a pu dialoguer avec le Ministère des Sports afin d'intégrer la notion de « dialogue structuré » dans la loi Égalité et Citoyenneté (Cnajep, 2021). C'est aussi dans le cadre d'un dialogue avec la Conférence Permanente des Coordinations Associatives que le terme de co-construction a été affirmé dans la nouvelle Charte d'Engagement Réciproque État-Collectivités locales et associations en 2013 (Dilain et Duport, 2013).

Considérons à présent un autre aspect de la co-construction, qui n'est plus en lien avec les corps intermédiaires mais avec les citoyen·ne·s, parfois qualifiés d'usager·ère·s. Selon les travaux de l'École du service public autour de Louis Duguit, l'action publique n'a plus vocation à dominer mais à servir l'administré·e (Guinard, 2007). C'est d'ailleurs à ce moment-là qu'apparaît la notion d'« usager·ère » où l'action publique doit alors se préoccuper d'une relation plus bilatérale et de

170 Député Arnaud Richard, Assemblée nationale, XIV^e législature, Session ordinaire de 2013-2014, Ville et Cohésion Sociale, Compte rendu intégral, Deuxième séance du vendredi 22 novembre 2013.

171 EU Youth Strategy 2010-2020, https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/strategy-2010-2018_fr [consulté le 01 septembre 2020]

proximité, voire de réciprocité avec lui. Ce glissement d'une administration publique dominante et en surplomb vers l'usager est également considéré par les tenants de l'École du service public comme un changement de sens. Ainsi, comme le souligne Jacques Chevallier « *L'administration n'est plus là pour dominer mais pour servir à l'écoute permanente des administrés, elle est censée être seulement préoccupée de leur bien-être, de leur épanouissement, de leur bonheur ; et les prérogatives qu'elle détient ne sont que le corollaire et la contrepartie des obligations qui lui incombent* » (Chevallier, 1985). Dans cette perspective, les avancées et les nouveaux instruments vers plus de participation : démocratie participative, conseils de citoyen·ne·s sont à relier comme nous l'avons évoqué dans le [Chapitre I, Section 2-2-2](#). Néanmoins, cette vague de participation dans les instruments de gestion publique depuis le milieu des années 1990 ne semble pas endiguer l'effritement de la légitimité vers les institutions publiques et les corps intermédiaires. Pour l'Insee, en 1977, le taux de participation au premier tour des élections municipales était de 78,9 % contre 63,55 % en 2014 et 44,66 % en 2020¹⁷². Le taux d'adhésion aux associations s'érode un peu moins, de 42 % en 2013 à 40,8 % en 2016¹⁷³. Pour Jérôme Fourquet, une certaine forme de coupure sociale est en cours : « [La cohésion de la société française] est mise à mal aujourd'hui, par un processus presque invisible à l'œil nu, mais néanmoins lourd de conséquences : un séparatisme social qui concerne toute une partie de la frange supérieure de la société, les occasions de contacts et d'interactions entre les catégories supérieures et le reste de la population étant en effet de moins en moins nombreuses » (Fourquet, 2018). A compter de novembre 2018, le mouvement des Gilets Jaunes entérine un séparatisme social. En effet, une étude démontre que sociologiquement, les personnes mobilisées étaient majoritairement issues de certaines fractions des classes populaires et des classes moyennes (qu'il s'agisse des routiers, des infirmières, des fonctionnaires de catégorie C par exemple) et concernées par les fins de mois difficiles (Bedock et al., 2019). D'ailleurs, c'est sur la question des taxes environnementales que se cristallise le mouvement, avec en perspective le pouvoir d'achat¹⁷⁴. Pour faire face à ce mouvement de contestation qui revendiquait une démocratie plus ouverte, le gouvernement a mis en place un Grand Débat National. Ce Grand Débat a regroupé 16000 cahiers de doléances, 1 932 881 contributions et 10 452 réunions d'initiatives locales. En mai 2019, suite aux synthèses réalisées, le Président de la République annonça une série de réformes basée sur ces éléments et décida la création d'une Convention Citoyenne sur le Climat. Cette convention, composée de 150 personnes tirées au sort, avait pour consigne de : « *définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet*

172 Enquête sur la participation électorale, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1255> [consulté le 02 juin 2020]

173 Trente ans de vie associative, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908144> [consulté le 2 juin 2020]

174 Pétition en ligne « Pour une baisse des prix du carburant à la pompe ! » lancée fin mai 2018 par Priscillia Ludosky, auto-entrepreneuse de 32 ans, résidente en région Île-de-France.

de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 »¹⁷⁵. Le courrier de saisine par le Premier Ministre parle de « *procédure innovante de co-construction* ». Le 21 juin 2020, la convention a remis ses 149 propositions. A cette occasion, les corps intermédiaires n'ont pas manqué de souligner le fait que de nombreuses propositions avaient déjà été formulées par certains d'eux depuis longtemps, mettant en lumière le rapport ambigu de la co-construction comme un outil qui peut écarter la société civile organisée¹⁷⁶. Cette séquence expose la capacité des pouvoirs publics à imaginer la co-construction comme une des solutions aux crises. Néanmoins, la question de la façon dont le curseur est réglé sur la degré de participation entre la société civile organisée et les citoyen·ne·s n'est pas tranchée.

Dans une revue de littérature, à propos de la co-construction, un groupe de chercheur·e·s québécois évoque les éléments fondateurs et fondamentaux pour de telles démarches. Selon eux, la co-construction est une: « *démarche, un dispositif ou une dynamique d'acteurs [...] Elle renvoie à l'implication, à la participation, à l'interaction, à la négociation et à la collaboration et exige une pluralité d'acteurs* » (Tremblay et al., 2019). Ils-elles ajoutent que pour la faciliter, il est nécessaire d'avoir un dispositif qui encadre la co-construction, organisé autour de la participation, de l'interdisciplinarité ou de l'intersectorialité. Le temps est également nécessaire, ainsi qu'une bonne communication entre les acteur·trice·s. Enfin, comme le souligne Laurent Fraisse, c'est en matière de politiques locales d'Économie Sociale et Solidaire que les démarches semblent les plus co-construites (Fraisse, 2017) comme le présente l'[Annexe 1](#). Cette annexe recherche les occurrences en matière de co-construction. Seuls les textes liés à la vie associative, Politique de la ville, l'ESS voire les politiques culturelles intègrent ces éléments. Les questions environnementales ne traitent pas dans leurs lois de ces questions-là ces dix dernières années. Nous avons cherché à le vérifier dans les principales lois depuis les années 2010 sans succès¹⁷⁷. Cette observation reste paradoxale à la lumière des éléments de gouvernance à cinq introduits par le Grenelle de l'Environnement qui intègre les différentes parties prenantes ou encore l'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application du 27 avril 2017 qui imposent d'informer et de consulter le public en amont de toute décision d'un projet environnemental. La littérature professionnelle des acteur·trice·s de l'environnement génère aussi beaucoup d'écrits sur ces questions. Nous pouvons citer-là les bureaux d'études, et les aménageur·euse·s du territoire (sites de production d'énergies renouvelables). On pense également aux acteur·trice·s de l'éducation à l'environnement et au

175 Lettre de cadrage au président du Conseil Économique et Environnemental, par le Premier Ministre, le 02 juillet 2019.

176 <https://www.lefigaro.fr/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-ne-fait-pas-l-unaninite-20200620>
https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/06/22/convention-citoyenne-pour-le-climat-des-satisfecit-et-quelques-critiques_6043714_3244.html [consultés le 26 juin 2020]

177 Nous avons étudié les lois Grenelle 1 et 2 (2009 et 2010), Transition énergétique par la croissance verte (2015), Reconquête de la biodiversité, de la Nature et des paysages (2017), Zone prioritaire pour la biodiversité (2016), Équilibre de relation commerciale dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite EGALIM (2018).

développement durable. Il y a donc dans ce champ une dissonance entre une réglementation qui semble muette sur les questions de co-construction et une pratique professionnelle qui revendique et expérimente ces modes de gestion. Cet étonnement sera à vérifier également sur les terrains de recherche.

La co-construction ne rime pas nécessairement avec participation

À ce stade, la co-construction pourrait être assimilée à des démarches dites participatives, notamment à travers la participation active des citoyen·ne·s à l'action publique. Néanmoins des auteur·e·s entendent distinguer ces deux idées et ne pas les situer sur le même plan (Brandsen et Pestoff, 2006 ; Alford et O'Flynn, 2012). Il s'agit de positionner la co-construction au niveau de la réalisation de l'action publique en elle-même, là où la démocratie participative se situe en amont (des idées, des apports). De même dans la démocratie participative on vise en une représentativité des parties prenantes tandis que pour ces chercheur·e·s, c'est la compétence qui est recherchée. C'est d'ailleurs une crainte des professionnel·le·s à envisager l'engagement des tiers dans une démarche de co-construction. Longtemps, le relatif manque d'expertise s'opposait à une possibilité d'inclure des personnes ou structures dans des démarches co-construites (Joshi et Moore, 2004). Des travaux démontrent que les sources de légitimités et donc d'expertises sont devenues morcelées qu'il devient parfois difficile de distinguer les professionnel·le·s et les non professionnel·le·s (Branden et Honingh, 2013).

Limites et effets de la co-construction

Les études et recherches sur la co-construction restent modestes dans le monde francophone (Brandsen et Guenoun, 2019) néanmoins celles engagées au niveau anglo-saxon permettent d'en tirer quelques limites et effets. On considère que la co-construction peut rénover la confiance et la démocratie des acteur·trice·s et citoyen·ne·s vers les pouvoirs publics (Pestoff, 2008). Pour autant, des études lors d'une thèse en science de gestion montrent que même lorsque une démarche de co-construction se déroule sans problème cela n'avait pas d'influence sur le ressenti de la confiance des participant·e·s ni une meilleure satisfaction envers les services publics (Fledderus, 2016). Néanmoins l'idée selon laquelle la co-construction reste l'alternative la plus efficace, par rapport au système traditionnel du *New Public Management* et du marché, pour construire et mettre en œuvre l'action publique fait son chemin dans la communauté scientifique (Pestoff, et al., 2012). Cette évolution renvoie à définition initiale de Elinor Ostrom selon lesquelles la co-construction existe si elle est produite par des personnes de différentes organisations : les expert·e·s, les professionnel·le·s et les extérieur·e·s.

Plusieurs formes de co-construction ont été identifiées (Brandsen et Honingh, 2016) et sont présentées dans le Tableau 12. Ces différentes forment selon ces auteur·e·s s'organisent dans formules différentes selon les tiers.

Types de co-construction complémentaire/ directe	Description
Complémentaire dans la conception et mise en œuvre	Les tiers réalisent des actions complémentaires et non intégrées initialement à l'action publique.
Complémentaire dans la mise en œuvre	Les tiers réalisent des actions nécessaires mais pas à l'action publique de base.
Dans la conception et mise en œuvre	Les tiers s'engagent directement dans la conception et les actions à réaliser.
Dans la mise en œuvre	Les tiers s'engagent dans la réalisation de l'action mais non dans la conception

Tableau 9: Différents types de co-construction selon Brandsen et Honing.

Nous l'avons vu, la co-construction comme approche s'inscrit dans le renouvellement du management public et demeure implantée dans des secteurs particuliers, tandis que d'autres sont davantage le fruit de récits et de postures professionnelles que de réglementations inscrites par le·la législateur·trice ou l'exécutif. Des interrogations existent également sur la façon d'impliquer les membres individuels et/ou collectifs. Néanmoins, ces démarches peuvent peiner localement devant le poids des exécutifs et professionnel·le·s locaux et leurs réticences à reconnaître les acteur·trice·s comme pouvant co-construire l'action publique. Il peut également demeurer une confusion entre la participation et la co-construction. De cette partie, nous pouvons proposer le schéma suivant (Figure 10).

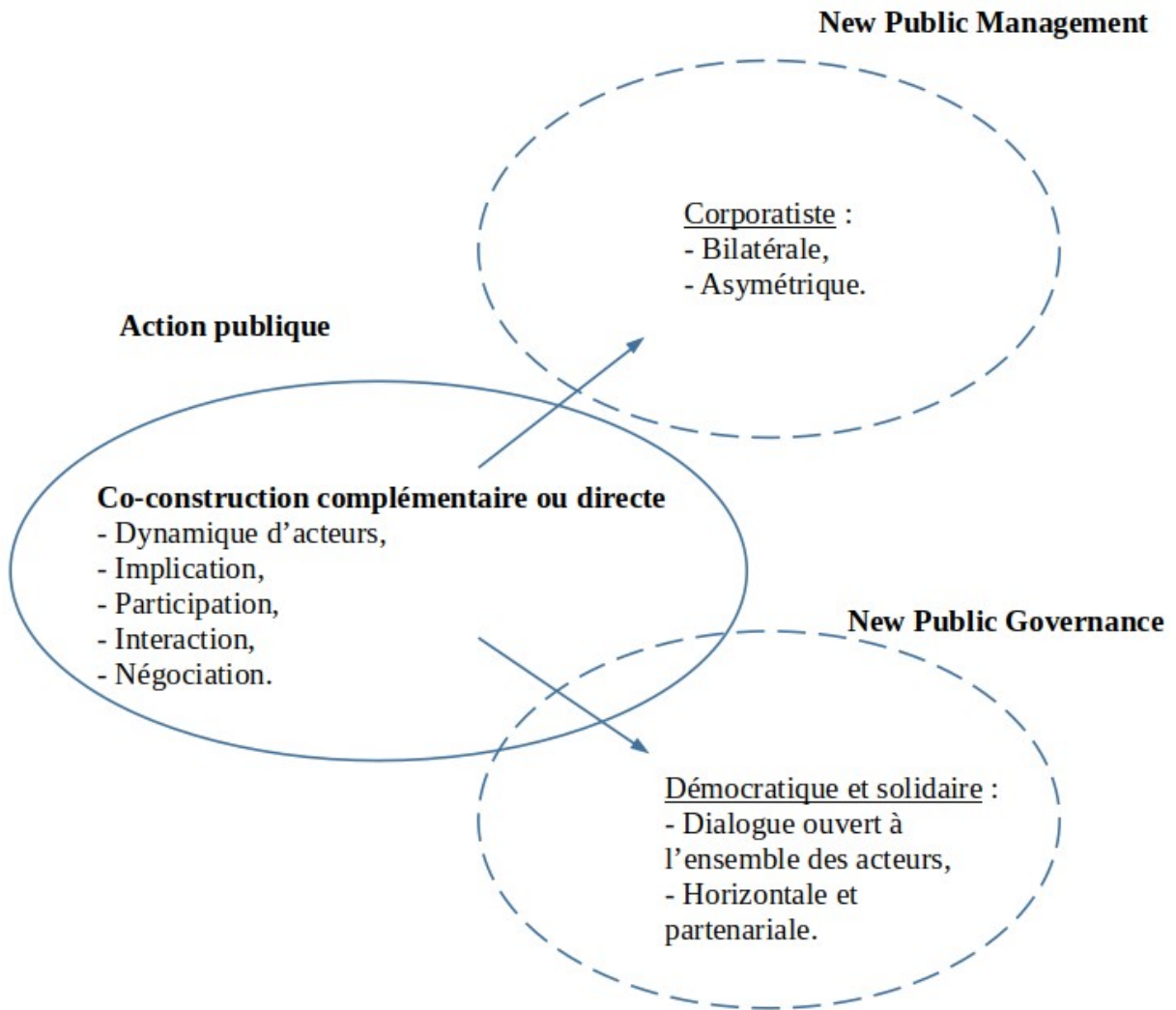


Figure 10: Cadre théorique de l'action publique et co-construction, Auteur 2021

2. Une action publique guidée par l'impact plus que le résultat

Le *French Impact*¹⁷⁸, les *Social Impact Bonds*¹⁷⁹, l'impact social, l'Étude d'Impact sur la Vie Privée¹⁸⁰, tous ces termes sont autant de termes qui apparaissent ces dernières et dans de nombreux domaines de l'action publique et qui laissent présager à certaines que l'impact prime sur le résultat. Mais que sous-entend cette évolution en matière de gestion de l'action publique ? L'étymologie vient du latin *impactum*, c'est-à-dire heurter, l'endroit où vient atterrir le projectile selon la Grande Encyclopédie du Larousse de 1962. Le terme va évoluer pour l'assimiler à une action forte, brutale qui est jugée inappropriée, selon Le Petit Robert de 1978. Enfin, on va évoquer une influence décisive de quelque chose ou de quelqu'un sur le déroulement de l'histoire des événements selon le Petit Larousse de 1988. C'est cette définition qui va amener à définir le terme « impact » comme le changement induit par une action.

Évaluation des résultats versus évaluation de l'impact

La gestion des résultats est employée dans un premier temps dans le secteur privé à la fin Seconde Guerre Mondiale selon les travaux de Peter Drucker (1954) et G-S Osborne (1965). Peter Drucker parlera de «*Management By Objectives*» suite à des études réalisées dans des entreprises, où il évoquera l'impossibilité de performance sans objectifs préalables. Selon lui, le management par objectifs s'accompagne de trois phases suivant cette chronologie : fixer des objectifs, suivre l'exécution du travail et évaluer les résultats. Il ajoute « *La gestion par objectifs repose sur une certaine idée de l'action, du comportement et des motivations de l'individu. Elle s'applique, en fin de compte, à tout manager quels que soient son niveau et sa fonction et à toute organisation, grande ou petite* ». Les organismes publics vont employer le terme de « performance », notamment par l'influence de l'OCDE et de ses rapports à la fin des années 1990 (Ocde, 1997). En France, cette stratégie va déboucher sur la mise en place de nombreux indicateurs chiffrés pour analyser la performance des services publics. C'est la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui va systématiser ces processus (Bozio, 2014). Cette façon d'évaluer les résultats sera identifiée comme une politique du chiffre basée sur le moindre coût économique et où les chiffres sont une fin en soi et non une obligation de moyen (Chauvière, 2012). Pour Philippe Bezes, ces nouveaux instruments de gestion publique induisent une volonté de tracer l'usage de chaque sou à tous les niveaux d'une

178 Il s'agit d'un dispositif gouvernemental créé en 2018 pour soutenir l'innovation sociale et accompagner aux changements d'échelle des organisations. Il est porté par le Ministère de la Transition Écologique et sociale, le secrétariat d'État à l'ESS et le Haut Commissaire à l'ESS.

179 D'abord créés aux États-Unis et en Grande Bretagne, il s'agit d'une sorte de partenariat public-privé pour financer des programmes sociaux et environnementaux (le plus souvent) par des tiers privés, remboursés par les pouvoirs publics si l'objectif est réalisé. En France ils ont été introduits sous le nom de Contrat à impact social à compter de 2016.

180 Mise en place par la Commission Informatique et Liberté en vue du passage au Règlement Général sur la Protection des Données en 2016.

organisation publique (Bezes, 2009). C'est ce que préconise le *New Public Management*, une performance publique guidée par le résultat qui se base sur la qualité des services proposés, basée sur l'évaluation des besoins des publics destinataires. Mais cette façon d'interroger la performance des services publics est également très ancrée dans le management privé. De nombreux travaux vont souligner les difficultés d'évaluer l'action publique avec les mêmes instruments que ceux du secteur privé (Trosa, 1989). Dès lors, il va s'agir plus d'envisager des indicateurs qui permettraient de mesurer la qualité des services publics livrés dans la perspective de mesure d'impacts ou non des objectifs politiques (finalités de l'action publique) et qui seraient définis en amont (Emery et Giauque, 2005).

L'évaluation d'impact se distingue dans d'autres formes d'évaluations telles que le contrôle et l'audit.

Évaluations d'impact

En 2018, France Stratégie qui étudie l'action publique, a publié une étude sur 20 ans d'évaluations d'impact dans le monde (Bono et al., 2018). Cette recension qualitative a pu étudier 7 500 articles. Elle démontre qu'il y a un intérêt de plus en plus croissant pour l'évaluation d'impact à partir des années 2000. La France, longtemps en retard, a beaucoup publié ces dernières années pour rattraper notamment l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Le rapport formule plusieurs hypothèses pour expliquer ce retard : la mauvaise formation des cadres publics à ce type d'évaluation, une faible demande politique, un accès aux données pour les chercheur·es·s plus complexes, une offre d'évaluateurs encore faible. Une note de travail de l'Institut des Politiques Publiques en 2017 confirme ces faits en expliquant que 87 % des évaluations des politiques publiques sous le quinquennat du Président Hollande s'effectuent sous la forme de contrôles et d'audits. La place de l'évaluation d'impact demeure ainsi très minoritaire (Bozio et Romanello, 2017, p.4) : « *L'analyse des méthodologies utilisées parmi l'ensemble de ces rapports d'évaluation met en lumière la très faible proportion (13 %) de travaux mettant en œuvre des techniques d'évaluation qui se rapprochent des standards internationaux en la matière* ».

Pour l'Union Européenne et l'OCDE, l'étude d'impact consiste à analyser les projets de réglementation sur des données factuelles et probantes (*evidence based*). Cette généralisation fait l'objet d'intenses débats sur les critères de qualité à employer (Dunlop, et al., 2014). Ces études et évaluations d'impacts participent aux démarches d'aide à la décision, qu'elle soit opérationnelle ou stratégique. Elle peut intervenir en amont de l'action publique en évaluant les conséquences éventuelles (acceptables ou à risque) et en aval pour évaluer et mesurer l'efficacité de l'action en matière de changements. Ces évaluations n'ont pas la même historicité au regard des domaines de l'action publique.

En France, elles sont apparues dans les années 1970 sur les questions environnementales, notamment via la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (Denolle, 2011). Avec la loi organique du 15 avril 2009 élaborée, elles sont aujourd'hui obligatoires dans le cadre de chaque projet susceptible d'avoir un impact sur les milieux naturels et la santé. L'étude d'impact est intégrée à un processus d'évaluation environnementale constitué de trois étapes par le Ministère de la Transition écologique et solidaire¹⁸¹ :

- L'élaboration d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (étude d'impact pour les projets, rapport sur les incidences environnementales pour les plans et programmes) par le·la maître·sse d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou programme,
- La réalisation des consultations prévues, notamment la consultation de l'autorité environnementale, qui rend un avis sur le projet, plan, programme et sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, et la consultation du public,
- L'examen par l'autorité autorisant le projet ou approuvant le plan ou programme des informations contenues dans le rapport d'évaluation et reçues dans le cadre des consultations.

Notons que dans le cas de l'environnement, les études d'impact se situent en amont de l'action. La méthodologie employée mêle les données scientifiques (quantitatives et qualitatives), la concertation du public et l'avis d'expert·e·s. André et *al.*, résumant l'évaluation de l'impact environnemental de cette façon : la grandeur (recueil et analyse des données), l'importance (les jugements des expert·e·s) et la signification (l'avis du public concerné) (André et *al.*, 2010).

La notion d'impact social apparaît aux États-Unis dans les années 1970, puis auprès des acteurs de l'aide au développement. Il se développe auprès des acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire à la fin des années 2000 avec les travaux de Muhammed Yunus (2009) et l'émergence de l'entrepreneuriat social (Glémain, 2019, p.79). On peut le définir ainsi : « *l'impact social tend en effet à désigner les effets produits par une activité à finalité sociale, même lorsque l'évaluation ne cherche pas à isoler la part des effets imputables à l'activité* » (Kleszczowski, 2017, p.51). Néanmoins, dans l'Économie Sociale et Solidaire, le terme est plus souvent usité par les entrepreneurs sociaux alors que les acteurs traditionnels emploient la notion « d'utilité sociale » (Draperi, 2010). Même si ces deux termes sont relativement similaires dans leur définition (Kleszczowski, op.cit., p.55), des guides méthodologiques sur l'évaluation de l'impact social à destination de l'Économie Sociale et Solidaire se sont développés et résonnent dans la littérature académique et professionnelle (Bauer et Thomas, 2006 ; Bellue et *al.*, 2013, Stievenart et Pache, 2014 ; Mourier et Decroix, 2017). Il existe une critique assez forte d'acteur·trice·s et de scientifiques sur l'introduction de ces nouveaux outils

181 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-environnementale> [consulté le 15 juin 2020]

de gestion. En effet, certain·e·s voient une « *dynamique de moralisation du capitalisme [...] les firmes internationales s'investissent dans l'élaboration d'une offre éthique* » (Juan et al., 2020, p.13-15). Ainsi, par le biais d'outils et d'instruments de gestion de ce type appelés la *venture philanthropy*, apparaît un souci beaucoup plus tourné vers la rentabilité des investissements dans les programmes sociaux. L'expérimentation des Contrats à impact social en France depuis 2014 en sont une illustration (Laville, 2016). La nomination en 2017 de Jean-Christophe Itier¹⁸² - Haut commissaire à l'Économie Sociale et Solidaire - et favorable en tant que directeur de la Sauvegarde du Nord¹⁸³ à ce type d' instrumentation n'a fait qu'accélérer l'emploi de ces outils dans l'action publique.

L'évaluation et l'étude d'impact sont inscrits depuis longtemps dans la gestion de l'environnement, et s'étendent aux acteur·trice·s de l'Économie Sociale et Solidaire. Même si nous l'avons vu, elles ne constituent pas encore la majorité des outils en matière d'évaluation, elles semblent prendre une place de plus en plus conséquente dans la gestion du développement durable et de l'Anthropocène. Dans cette perspective, elles peuvent peut-être constituer un des outils de la *New Public Governance* émergente.

Des critiques émergent sur la façon dont l'administration française a intégré dans sa loi organique dès 2008, les études d'impacts. Pour certain·e·s juristes, comme Perroud (2008), elles ne fonctionnent pas en France pour plusieurs raisons. En premier lieu, il démontre que cette inscription au rang supra-législatif de l'étude d'impact, plus que dans un autre pays, n'est pas le fait d'un exécutif politique ou d'une politique mais de la structure même de l'État, le Conseil d'État. La motivation du Conseil d'État était de faire baisser le flux de normes, c'est-à-dire que nous étions-là dans une imposition qui s'opposait aux législateur·trice·s, aux parlementaires au profit de corporation, et notamment d'organismes privés marchand. Il expose également le fait que les haut·e·s fonctionnaires n'étaient pas formés, ni assurés à ce type de démarche. Enfin, il évoque une certaine « balkanisation » de l'évaluation dans les institutions françaises, où chaque Ministère et services déconcentrés en vont de leurs initiatives, elles-mêmes concurrencées par des intermédiaires para-publics ou privés... rendant ainsi impossible l'élaboration de « standards globaux d'évaluation des politiques publiques ». Néanmoins, pour revitaliser cet instrument de gestion, certain·e·s entrevoient de réaffirmer la place de la recherche et de l'étude dans chaque Ministère mis à mal par le *New Public Management* qui a transféré une partie de ses fonctions à des cabinets externes comme le montrait une enquête de journalistes (Aron et Michel-Aguirre, 2022). Selon Thomas Perroud, il faut réaffirmer ses fonctions d'expertise et sa nécessaire indépendance. Il faut permettre, pour distendre le conflit de calendrier entre l'étude d'impact et l'élaboration de la loi, de renforcer

182 Christophe Itier, nommé haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire, La Croix, 06/09/2017

183 <https://www.lasauvegardedunord.fr/la-sauvegarde-du-nord-pionniere-sur-les-contrats-a-impact-social/> [consulté le 20 juin 2020]

le Conseil d'État dans son rôle de contrôle de l'évaluation, et enfin, comme pour l'environnement, faire en sorte d'associer les parties prenantes dans la participation à l'élaboration des politiques publiques.

Si nous avons vu la façon dont la logique d'impact est devenue une norme mondiale et plus ou moins prégnante dans certains secteurs ainsi que les critiques qui s'expriment à son égard, les résultats de l'action publique ne sont plus réfléchis isolément. C'est le processus de la mise en œuvre de l'action qui est privilégié à travers les impacts, les résultats n'étant plus que considérés comme une contribution des acteur·trice·s à la réalisation de l'action publique (Boivard et Löffler, 2009). Nous avons documenté dans l'[Annexe 2](#) la façon dont les collectivités publiques assimilent ces démarches à travers le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, les Contrats à Impacts Sociaux, et Territoire Zéro Chômeur de longue durée. Nous l'observons à travers ces trois exemples, l'action publique par impact s'intéresse à une chaîne de valeurs qui implique de multiples paramètres : humains, économiques, sociétales, territoriales ou encore environnementale. Si le résultat est toujours recherché, la façon dont l'action est réalisée compte autant voir plus. Cette politique de l'impact est fortement dépendante de sa territorialisation et des acteur·trice·s locaux impliqués y compris dans les allers-retours avec des scientifiques. Il s'agit de tenir compte de l'ensemble des interactions et de la complexité des acteur·trice·s et des sujets qui concourent au changement recherché. Nous reprenons ainsi dans la Figure 11 la présentation de l'action publique d'impact telle que nous la percevons d'après la littérature.

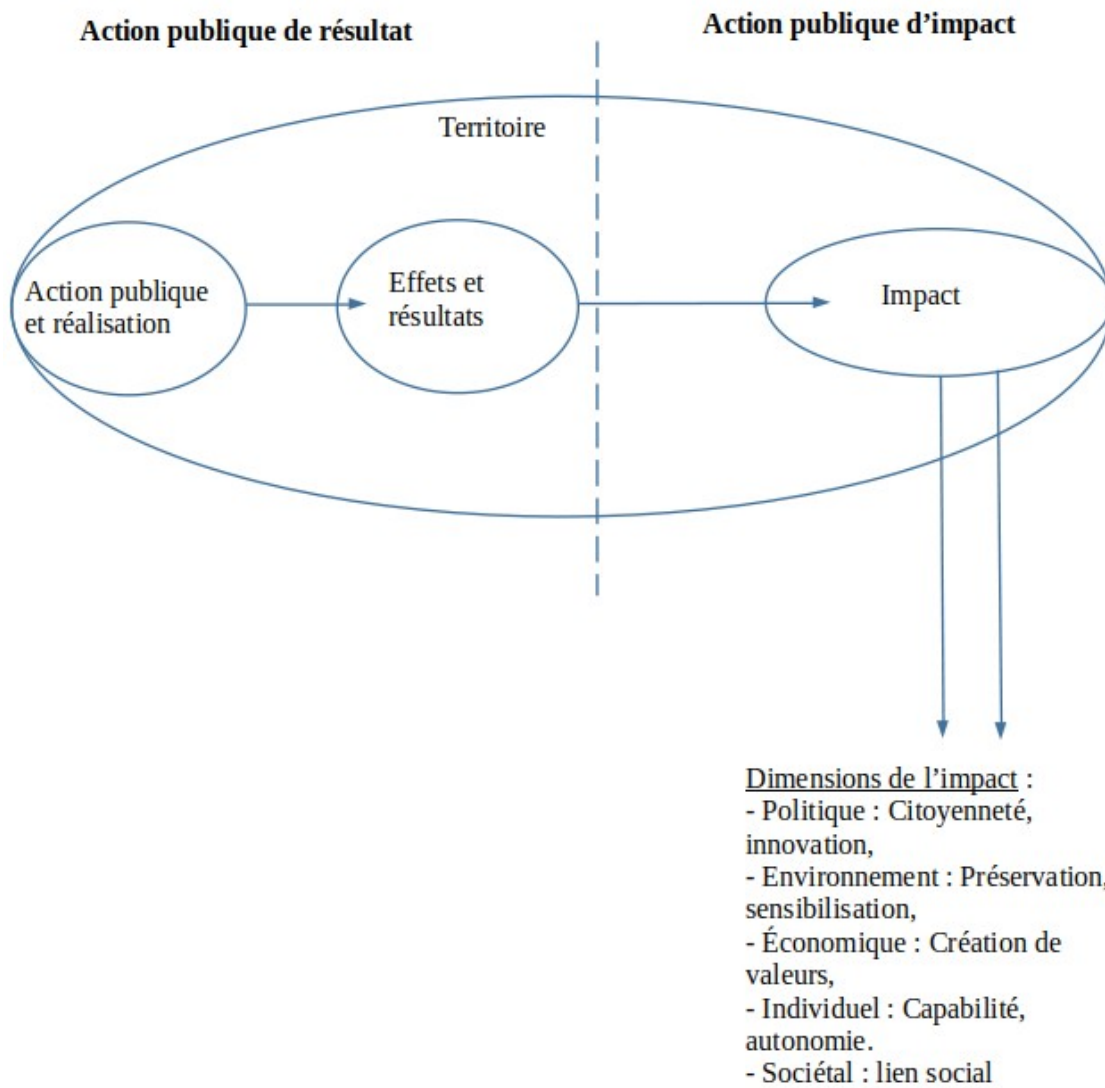


Figure 11: présentation de l'action publique d'impact

3. Des modes de contractualisations plurielles au dialogue territorial

Une dernière caractéristique de la *New Public Governance* est la volonté de sortir d'une contractualisation quasi-exclusivement symbolisée par le contrat marchand. Il s'agit là de proposer des modalités d'interactions plus basées sur la confiance et le partenariat. La relation contractuelle entre collectivités et tiers peut influencer sur la qualité du lien. Nous allons donc explorer la relation contractuelle entre collectivités et associations pour ensuite étudier celle entre collectivité et État.

Évolution de la relation entre associations et collectivités locales

L'étude de Viviane Tchernonog et de Jean-Pierre Vercamer (2018) analyse un glissement des subventions vers les commandes publiques ou les appels d'offres. Nous allons présenter ci-dessous deux éléments qui précisent cette dynamique (Figure 12 et Tableau 10)¹⁸⁴.

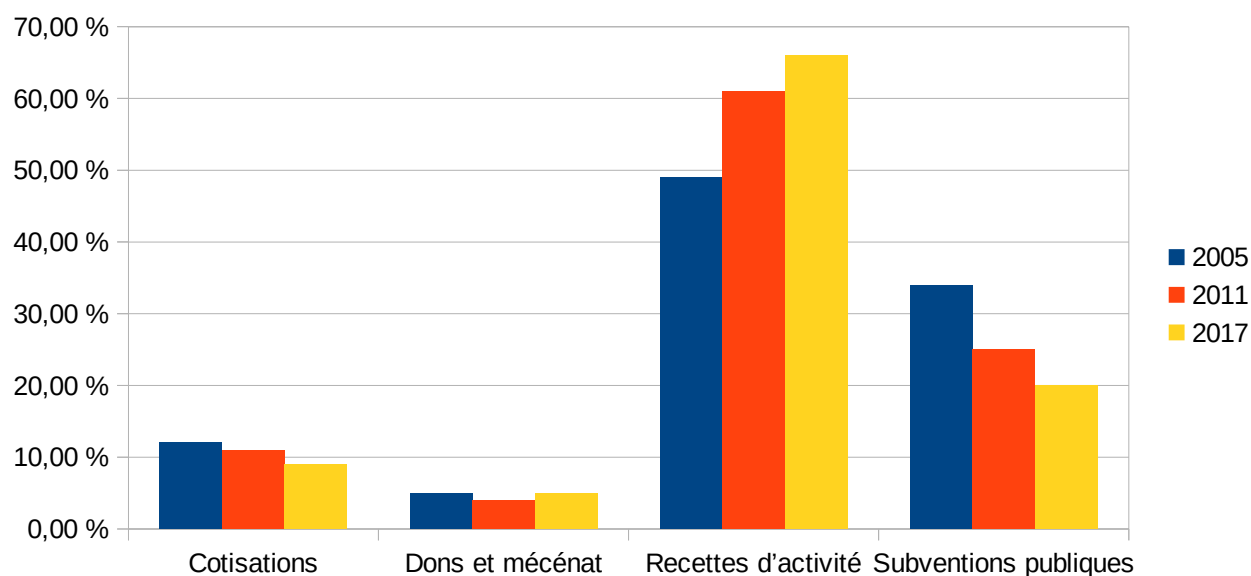


Figure 12: Évolutions des types de financement des associations par grandes masses entre 2005 et 2011 et 2017 (Tchernonog et Vercamer, 2018).

¹⁸⁴ Ces deux éléments sont présentés dans le rapport de Viviane Tchernonog Le financement public des associations entre subventions et commandes état des lieux et grandes évolutions pour le Ministère de la Jeunesse et des Sports

	Association sans salarié	Associations employeuses	Ensemble	Taux global d'évolution 2011/2017	Taux annuel moyen d'évolution 2011/2017
Cotisations	25 %	7 %	9 %	+3,5	+0,6 %
Dons, mécénat, fondations	7 %	4 %	5 %	+25,8	+3,9 %
Participation des usagers	47 %	41 %	42 %	+28	+4,2 %
Subventions publiques	15 %	21 %	20 %	-9,8	- 1,7 %
Commandes publiques	5 %	27 %	24 %	+8,1	+ 1,3 %
Total en %	100 %	100 %	100%	+10	+ 1,6 %
Budget en Mrd €	13,3 Mrd €	99,9 Mrd €	112,3 Mrd €	-	-

Tableau 10: Évolution des types de financements des associations entre 2011 et 2017 en fonction de son statut employeur ou non (Tchernonog et Vercamer, 2018).

Ce glissement est dû à plusieurs éléments, notamment le changement de posture et de regard dans la conception des relations entre l'État et les associations, illustré dans le rapport Langlais (2008). Cet Inspecteur général a remis en 2008 à la Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports un rapport qui proposait « *de rompre la culture de la subvention* » et de proposer un processus de commande publique. Il faut aussi signaler que les recommandations et les réglementations fiscales européennes vont contribuer à renforcer ces glissements. Cela dit, comme le souligne Laurent Fraisse (2013), « *la commande publique qui tend à se diffuser explique le sentiment, souvent exprimé dans le milieu associatif, d'une fragilisation de la place de la subvention comme mode contractuel historique et principal entre collectivités territoriales et associations* ». Autrement dit, les marchés publics sont aujourd'hui passés en majorité avec les collectivités locales (CPCA, 2012).

Afin d'illustrer ce phénomène, nous allons nous arrêter spécifiquement sur le secteur l'environnement. Selon un dossier de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA, op.cit.), l'importance du recours aux marchés publics augmente largement sur ce secteur , 55 % des relations contractuelles avec les pouvoirs publics..

Depuis 20 ans, les associations environnementales sont passées de « simples » mouvements contestataires à des mouvements force de proposition en matière de politiques publiques environnementales. Elles peuvent ainsi exercer des activités de lobby, d'intérêt général... Fondées d'abord sur la contestation, elles contribuent aujourd'hui à la mise en place du débat public et à l'éducation (Engels, 2006). Dès lors, cette façon de procéder par la commande publique peut les détourner de leur objet social fondé sur l'intérêt général. Ce glissement se fait en parallèle de liens

de plus en plus étroits qui se nouent avec le secteur privé marchand, parfois guère compatibles avec l'éthique affichée par les associations. Un des exemples en date est celui de France Nature Environnement (FNE) qui a publié, en partenariat avec la Lyonnaise des Eaux, un guide intitulé « *Reconquête de la qualité de l'eau - Comment protéger les aires d'alimentation de captage* »¹⁸⁵. Il a pour objet d'aider les associations et les différentes parties prenantes à s'impliquer dans la mise en place des plans d'actions pour les 500 captages prioritaires. En 2007, le Centre d'appui et de ressources en environnement (CNAR) a produit une enquête (Cuénot et Duquénois, 2009), sur les relations contractuelles entre les associations d'environnement et les pouvoirs publics. Cette enquête a porté sur les têtes de réseaux du secteur CLER (Réseau pour une transition énergétique), FNE (France Nature Environnement), FRENE (ex-Réseau École et Nature), UNCPPIE (Union Nationale des Centres Permanents d'Initiatives à l'Environnement).

L'enquête avait pour objectifs de :

- Mesurer l'importance des relations financières entre associations d'environnement et pouvoirs publics,
- Estimer la part des financements publics dans le budget des associations,
- Identifier la nature des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics, et en repérer les tendances et évolutions récentes,
- Faire remonter un certain nombre d'expériences, de situations concrètes, de questions, illustrant les difficultés, les besoins et les attentes des associations et des réseaux sur le sujet.

Bien que datant déjà un peu, cette étude est la seule disponible pour ce secteur à notre connaissance, du moins avec autant de partenaires et de réseaux associatifs représentés sur ce domaine.

Les éléments saillants sont :

- La part des financements publics : il y a une forte concentration des moyens. La moitié de ces associations bénéficient d'au moins 70 % de ressources publiques. La moitié des associations gèrent des équipements publics de l'État ou des collectivités publiques,
- Les associations bénéficient d'une très grande diversité de financements (hybridation). Un tiers dépend d'un financeur à plus de 40 % (des ressources publiques),
- La part des subventions est supérieure. Dorénavant, les projets sont portés par le ministère et centrés sur ses préoccupations. Toutefois, l'observation des budgets alloués aux expérimentations révèle que cette logique descendante et centralisatrice ne l'emporte que sur une faible proportion du budget total du Fonds,

185 http://www.fne.asso.fr/fr/pour-une-reconquete-de-la-qualite-des-ressources-en-eau-la-protection-des-points-de-captage-est-urgente.html?cmp_id=33&news_id=13303

- Le CNAR propose de modérer cette affirmation car de nombreuses associations ne comprendraient pas clairement la distinction entre la notion de subvention et celle de commande publique.

Enfin, l'analyse des entretiens amène à deux constats :

- Il existe une difficulté des associations à qualifier la nature de leurs réflexions contractuelles avec les pouvoirs publics : appels à projets, appels d'offres... car le sujet est complexe et évolutif,
- Les dirigeant·e·s évoquent le sentiment de ne pas avoir le choix dans le recours à la commande publique qui apparaît comme un passage « obligé ».

Dans la littérature du champ des acteur·trice·s associatifs de l'environnement, la notion de « partenariat » est très présente dans les textes, colloques, prise de paroles. Voici par exemple comment le Réseau École et Nature définit la notion de partenariat : « *La condition de l'expression de la contribution sociale des associations d'éducation à l'environnement est le partenariat : un partenariat où les objectifs sont débattus socialement dans le cadre d'espaces de concertation, où l'action est libre et encouragée, et non figée dans une commande, et où l'innovation sociale est possible* »¹⁸⁶.

Il est paradoxal de constater que sur les questions de marchandisation, le secteur se dit bien souvent victime du phénomène. Nous n'avons pas trouvé d'écrits des acteur·trice·s de l'environnement qui font le lien entre un déplacement de la commande publique et cette idéologie, si ce n'est le danger de l'effacement de l'objet associatif : « *... nous constatons certains effets préjudiciables que le régime de la commande publique fait peser sur le fonctionnement des associations d'éducation à l'environnement : mise en concurrence des associations, prééminence de la dimension économique sur le projet pédagogique, manque de transversalité, de vision à long terme... Cette évolution est en mesure, à terme, de faire évoluer l'ensemble de l'édifice juridique constitué et mis au service de l'éducation à l'environnement, à savoir le statut associatif, la gestion désintéressée, le caractère non lucratif et sa vocation d'intérêt général* »¹⁸⁷.

La généralisation de la commande publique et de la marchandisation du monde associatif va avoir des conséquences sur les fonctions des acteur·trice·s. Les associations dans leur ensemble semblent avoir compris ces effets, même si parfois la frontière entre subvention et commande publique ne semble pas très claire. Sur ce point, une enquête de la FONDA (2011) (association française pour le développement de la vie associative) démontre que les associations comprennent dans une certaine mesure que les pouvoirs publics doivent faire face à un contexte budgétaire restreint. Dans le même

186 <http://reseauecoleetnature.org/agir-en-ee/parteneriat.html> [consulté le 15 juin 2020]

187 Idem École et Nature

temps, cette enquête révèle aussi que les associations incriminent davantage la baisse des subventions publiques et la généralisation des appels d'offres qu'elles estiment plus gênantes car elles ne permettent pas de financer les initiatives du secteur et sont de nature à l'instrumentaliser.

La loi relative à l'Économie Sociale et Solidaire, adoptée le 21 juillet 2014 par le Parlement et promulguée le 31 juillet 2014, précise une définition législative, et non plus seulement réglementaire et jurisprudentielle, de la subvention. Le chapitre III du titre I^{er} de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyen·ne·s dans leurs relations avec les administrations est ainsi modifié. L'avancée majeure de la loi pour les associations se situe dans la définition des subventions (article 59) qui jusqu'alors ne l'étaient que de manière jurisprudentielle. La loi stipule qu'elles sont des « *contributions de toute nature (...) destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire.* » Justifiées par un « *intérêt général* », la loi précise qu'elles financent des projets « *initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* ». D'ailleurs, la question de la co-construction est rappelée. Une disposition de la loi (article 8) réaffirme la pertinence des démarches de co-construction entre les collectivités territoriales et les acteurs de l'ESS par le biais d'instances associant les acteurs ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique. L'idée est de permettre aux collectivités d'identifier les besoins en lien avec les acteurs de terrain et d'inciter ensuite ces derniers à s'organiser et à se faire connaître pour y répondre, dans une logique d'appels à initiatives. D'autres éléments concourent à offrir de nouveaux espaces de contractualisation et de partenariat. Il s'agit de la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations. D'abord élaborée en 2011 lors du centenaire de la loi de 1901, elle a été rénovée pour reconnaître le rôle des associations et associer les collectivités territoriales¹⁸⁸. Cette charte conforte la place des citoyen·ne·s dans les instances de concertations, clarifie les règles d'attribution des subventions. Un dernier instrument permet l'élaboration plus partenariale de l'action publique à travers l'Appel à Manifestation d'Intérêt. Son cadrage juridique a été apporté par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. En lançant ce type d'Appel, la collectivité invite les acteur·trice·s à se signaler et à proposer une réponse à la question soulevée. Ensuite, en fonction des retours, un dialogue s'engage entre la collectivité et les acteur·trice·s s'étant manifestés. Cette modalité demeure un compromis entre le régime de la subvention et de la mise en concurrence.

188 Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, le 14 février 2014, Service du Premier Ministre, 12 pages.

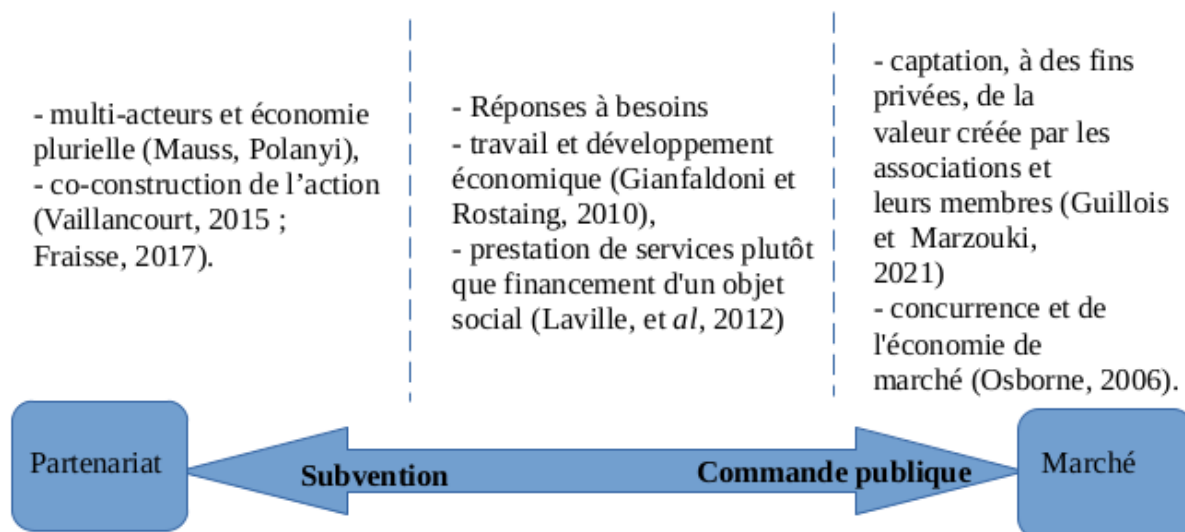


Figure 13: Type de contractualisation entre acteur·trice·s publics et organisations de type ESS, Viau et Auteur, 2022

Nous venons de voir qu'il existe bien une évolution des rapports de contractualisation entre les collectivités publiques et ses tiers (Figure 13). Nous allons ici, voir ce qu'il en est dans les relations État et collectivités locales.

Évolution de la relation entre État et collectivités locales

Aujourd'hui quand on parle du lien entre collectivités locales et État, on évoque les notions de « contractualisation » et de « contrat ». Pour les juristes, ce vocabulaire est loin d'être anecdotique et entraîne une évolution majeure sur le développement de nouveaux instruments et de leurs usages (Huglo, 2014, p.20-21). Certain·e·s y voient de nouveaux outils renforçant la tutelle de l'État contre le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. D'autres, une remise en cause du principe de subsidiarité. La décentralisation, le renforcement des compétences aux collectivités locales ont accentué cette dynamique. D'un côté, on renforce les compétences en local et, de l'autre, on renforce la centralisation de leurs ressources financières allant jusqu'à provoquer une crise de confiance entre l'État et les représentant·e·s des associations des assemblées locales (Hernu, 2019). Le contrat financier a été rendu obligatoire pour les 322 collectivités les plus grandes, ainsi que les EPCI à fiscalité de plus de 60 millions d'euros selon la loi. Le but de se contrat pour l'État est de s'assurer de la modération des dépenses publiques locales. Le financement des collectivités locales se fait essentiellement par les transferts financiers de l'État. Ces concours sont de quatre ordres, le prélèvement sur recette (PSR), dotation globale de fonctionnement (DGF), le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et enfin des crédits de la mission avec les collectivités locales (Cour des comptes, 2019). Pour les collectivités locales, cette contractualisation

est une façon pour l'État de institutionnaliser un contrôle sur elles tandis qu'à l'inverse l'État envisage là un rapport équilibré avec les collectivités (Pontier, 2018).

Le partenariat comme pierre angulaire

La notion de partenariat est « attrape-tout », chacun peut y mettre ce qu'il·elle entend. Ce n'est pas un concept car il ne se rapproche d' aucune théorie (Maraquin, 2015), il s'agit plutôt d'un modèle de relation. Pour avancer, il nous faut donc passer par une tentative de définition du terme. En sociologie des organisations le partenariat est utilisé pour définir le minimum d'actions communes négociées au préalable pour résoudre un projet commun. Il s'agit donc de construire un modèle collectif constitué de principes d'actions et de règles (Crozier et Friedberg, 1977) ». Pour Sirotnik et *al.*, (1989), il y a donc un accord préalable qui permet le partenariat : « *un accord de collaboration mutuelle entre partenaires égaux travaillant ensemble à réaliser leurs propres intérêts tout en résolvant des problèmes communs* ».

Par le prisme des sciences de gestion, le terme est fondé autour de la notion « d'action » (Marini, 2001) ; actions négociées au préalable par les acteur·trice·s en vue de résoudre un problème. Pour autant, certain·e·s auteur·e·s jugent cette notion paradoxale car selon des auteur·trice·s, il peut revêtir les enjeux vus ci-haut à propos de la recherche d'une solution par le commun et le travail collectif (Dhume, 2003). Mais cette notion est également un prétexte idéologique pour aplanir tous les autres aspects du travail en commun à savoir : les désaccords, les conflits afin de proposer un « *mythe du bonheur du consensus* » (Jobart, 1994). Afin de se prémunir d'employer l'idée de partenariat comme une sorte de « prêt à penser », il faut penser, agir dans une relation qui intègre le conflit, le désaccord, l'opposition et la négociation (Dhume, 2003), soit intégrer un équilibre entre confrontation et co-construction en affirmant la singularité de chaque partenaire. Ainsi et sur cette base, la contractualisation « partenariale » peut revêtir plusieurs cadres qualitatifs qui sont illustrés par les écrits de Louis Coffin (1998), membre de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise et du Groupe de Recherche en Éducation et de Formation en Environnement (GREFE).

Le partenariat de « service » : la collectivité commande une prestation dans le cadre d'une sous-traitance. On peut éventuellement parler de commande publique plutôt que de partenariat comme nous l'avons vu précédemment. Les enjeux de co-construction sont ici éloignés, nous sommes dans une relation descendante qui ne semble pas coller à la définition de négociation préalable et de travail collectif.

Le partenariat d'« opportunité » : ici un tiers fournit à la collectivité ce dont elle pense avoir besoin pour résoudre un besoin ou un problème. Dans ce cas présent, nous ne sommes pas dans le partenariat décrit car il manque le projet commun.

Le « partenariat de réciprocité » : c'est-à-dire lorsque la collectivité et les tiers cheminent de l'émergence du projet à sa finalité, où toutes les compétences, les désaccords sont pris en compte et cela de façon horizontale sans prise de pouvoir asymétrique. Nous pensons que dans ce cas, le qualificatif de «partenariat » vaut réellement.

A travers cette grille de lecture nous pourrons illustrer la façon dont deux collectivités littorales amorcent et réalisent des actions publiques.

Dans cette section, nous soutenons la thèse selon laquelle la qualité du lien contractuel est révélatrice du cadre théorique du management public. Il s'agira ainsi de vérifier et de qualifier les liens contractuels qui s'expriment au sein des collectivités pour mieux apprécier le cadre théorique de construction de l'action publique qui se déploie selon la Figure 14.

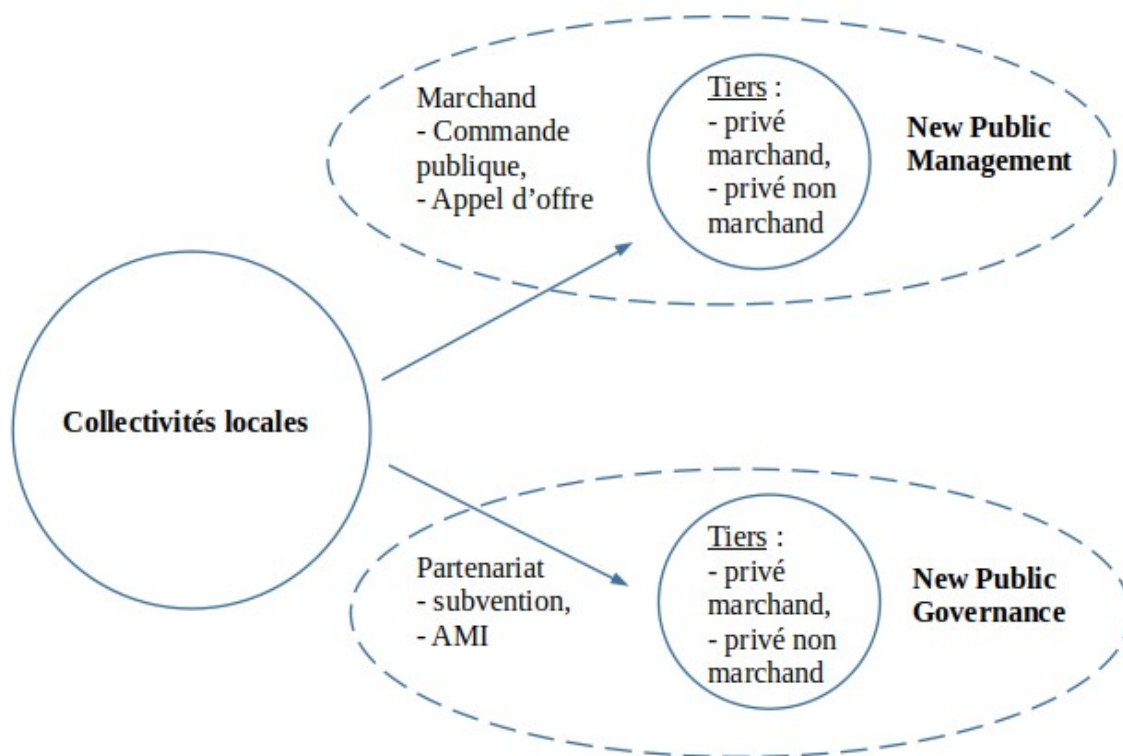


Figure 14: Qualifier la qualité du lien entre collectivité locale et tiers, Auteur, 2021

Un cadre d'analyse de la New Public Governance

À la somme de ces éléments, nous allons proposer un cadre d'analyse à la *New Public Governance* qui s'appuie sur ces derniers éléments proposés ainsi que sur les travaux de Christensen (2012), Torfing et Triantafillou (2013) et Xu et al. (2015). Il semble que la *New Public Governance* existe grâce un ensemble de grands principes : processus participatifs, réseaux interdépendants, partenariat, confiance et co-construction pour s'intéresser beaucoup plus à l'impact de l'action

publique qu'à ces résultats. Ces grands principes semblent compatibles avec l'Anthropocène et l'action publique locale (Lascoumes, 2012, p.81-121).

Ces observations sont faites aussi bien dans les sciences politiques que de gestion (Christiansen ; Xu, *et al.*, op. cit.). Ainsi pour Eva Sørensen et Jacob Torfing (2005), l'amélioration de l'action publique ne se traduit pas nécessairement par un renfort d'agent·e·s, ou plus de choix et de concurrence mais par plus de coopération, de négociation et de participation des acteur·trice·s concernés qui apportent connaissances, idées et ressources. Ainsi et sur cette base nous reprenons la grille de lecture de Institut de Management de Pise et des travaux de Osborne qui nous permettent d'analyser les différents paradigmes de l'action publique (Tableau 11) entre la traditionnelle administration publique (*Public Administration*), le *New Public Management* et la *New Public governance* (Iacovino *et al.*, 2017). Cette analyse de fondera sur des critères d'indicateurs observables. C'est dans l'identification de ces indicateurs observables que seront analysés les contenus des entretiens semi-directifs présentés plus en détail dans les [chapitres III](#) et [IV](#).

	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
<i>Logique principale</i>	Bureaucratie Légitimité, respect des procédures et des règles.	Gestion Recherche de l'efficacité	Élaboration de politiques publiques Gestion démocratique.
<i>Approche systémique</i>	Système fermé Auto-centré et sans connexion avec l'extérieur.	Système semi-fermé Centré vers le résultat	Système ouvert Centré vers ses relations et son environnement stratégique volonté d'inclusion et de coordination.
<i>Orientations</i>	Micro et auto-référentielle Orienté vers les procédures et règles	Micro Idem que Public Administration	Trois niveaux : - Micro (idem que PA et NPM) - Meso (Service public et privé) -Macro (systèmes socio-économiques). Actions vers l'extérieur.
<i>Principes</i>	Légitimité et conformité administrative	Efficacité, efficacité, économie	Équité, transparence, éthique, qualité, multi-acteurs, développement durable et social.
<i>Relations internes</i>	Hiéarchique et planificatrice par l'expertise et la spécialisation	Séparation exécutif et opérationnel Les élus gèrent la stratégie et les objectifs. Les agents gèrent en rendant des comptes sur la performance et le résultat.	Dépassement de la dualité agent/élu Considère des intérêts communs au niveau administratif.

	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
<i>Relations extérieures</i>	Monopole public Fournisseur unique de service	Concurrentielles et contractuelles Public/privé Désintégration des monopoles publics	Coopération et partenariat entre l'administration et l'extérieur
<i>Prise de décision</i>	Spécifique et stricte	Critères multiples en vue de l'amélioration de l'efficacité.	Plus ou moins flexible et adaptative
<i>Place du Citoyen</i>	Le citoyen est un usager , il passif	Le citoyen est un client (offre et demande)	Citoyen , acteur de l'action publique
<i>Système de contrôle</i>	Monitoring par les ressources employées (input)	Monitoring par les résultats (output)	Monitoring par l' impact de l'action publique
<i>Modèle de gouvernance</i>	Gouvernance procédurale Suivi des règles et protocoles. Supervision de la bonne exécution des tâches.	Gouvernance d'entreprise Efficacité économique et reporting très importants. Supervision sur le résultat et non l'impact.	Gouvernance des réseaux Les partenariats stratégiques avec des tiers en vue de l'action publique passent au premier plan par rapport à la concurrence et au contrat.

Tableau 11: Les différents paradigmes de l'action publique de la Public Administration à la New Public Governance, Auteur (2020), Sources : Osborne (2006), Iacovino (2017).

Synthèse section 3

Dans cette section 3, nous avons tenté de documenter par le prisme de la *New Public Governance* telle que décrite par les scientifiques comment pouvait-elle s'implémenter dans l'action publique. Nous retenons que celle-ci passe par un renouvellement des cadres conceptuels et semble compatible avec les exigences d'une action publique à l'heure de l'Anthropocène. Nous passons avec ce prisme d'une logique concurrentielle à une logique partenariale qui introduit de nouveaux instruments, parfois peu utilisés encore par les pouvoirs publics. Nous notons que ce nouveau paradigme, pas encore ancré, et présente des pratiques naissantes, peut entrer en conflit avec les outils du *New Public Management*. A ce titre, la co-construction se heurte à une vision descendante de l'action publique. Les résultats priment encore sur l'impact. Le partenariat s'oppose, par exemple, aux standards concurrentiels des marchés publics. Ainsi, ces approches inédites du renouvellement sont théoriquement décrites mais elles nécessitent encore d'être empiriquement testées d'après la grille de lecture proposée. Cette section nous permet de construire notre étude empirique sur l'analyse de contenu des entretiens semi-directifs

Synthèse Chapitre II

Dans la [section 1](#), nous avons pu décrire que la prise en compte environnementale a permis d'affirmer ou de confirmer des aspects du management public tels que la participation et la gouvernance multi-acteur·trice·s. L'ère de l'Anthropocène contribue donc à penser le changement de paradigme potentiel de l'action publique.

La [section 2](#), explore sur la base d'une critique du *New Public Management* les différentes alternatives qui s'ouvrent. Après l'étude de ces différentes propositions, nous nous arrêtons sur la *New Public Gouvernance* comme capable à la fois d'intégrer ces éléments de modernisation écologique dans l'action publique et également de faire le lien avec nos travaux exploratoires du [chapitre III](#).

Enfin la [section 3](#), interroge et décline le concept *New Public Governance* dans une conception locale de l'action publique. Les instruments de gestion dans ce cadre sont une action publique qui affirme la co-construction, l'impact et le partenariat. Nous proposons également un modèle d'analyse pour la recherche empirique à suivre.

Les terrains d'étude permettront d'observer dans quelles mesures s'opèrent ces changements dans les stratégies de territoires littoraux durables au sein des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.

PARTIE 2

Terrains de recherche et méthodologie

Chapitre III : Présentation des terrains de recherche et méthodologie

Dans ce chapitre nous allons présenter les deux terrains de recherche tels que définis dans le cadre du travail de thèse à savoir les agglomérations de La Rochelle (Charente-Maritime) et du Pays Basque (Pyrénées-Atlantiques). Ces deux territoires littoraux sont de taille moyenne et appartenant à la même Région, ils disposent également de spécificités qui enrichiront nos observations et favoriseront des analyses contrastées. Ces deux territoires font l'objet d'une collaboration entre les IAE de Pau-Bayonne et de La Rochelle, ainsi qu'avec les universités de Pau et des Pays de l'Adour et de La Rochelle. Le périmètre retenu est celui des agglomérations, et particulièrement celui des communes littorales concernées. Dans une [première section](#), nous allons décrire leurs caractéristiques, historiques, économiques et sociales ainsi que leurs réseaux d'acteur·trice·s étudiés. Dans une [seconde section](#) nous allons présenter la méthodologie retenue pour la recherche.

Chapitre III : Présentation des terrains de recherche et méthodologie.....	222
Section 1 : La construction de l’action publique environnementale des agglomérations du Pays basque et de La Rochelle et de leurs acteurs·trice·s.....	224
1. Présentation des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.....	224
1.1 Caractéristiques de la Communauté d’Agglomération du Pays Basque (CAPB).....	224
1.2 Histoire de la construction de l’agglomération Pays Basque.....	228
1.3 Caractéristiques de la Communauté d’agglomération de La Rochelle.....	231
1.4 Histoire de la construction de la Communauté d’agglomération de La Rochelle.....	235
2. Présentation des organigrammes des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.....	238
2.1 Communauté d’agglomération du Pays Basque.....	238
2.2 Communauté d’agglomération de La Rochelle.....	242
3. Présentation des réseaux d’acteur·trice·s étudiés dans le cadre de la recherche.....	244
3.1 Communauté d’agglomération du Pays Basque.....	244
3.2 Communauté d’agglomération de La Rochelle.....	250
Synthèse section 1.....	253
Section 2 : Méthodologie.....	254
1. Démarche épistémologique et démarche de recherche.....	254
1.1 Approche épistémologique.....	254
1.2 La Démarche de recherche.....	255
2. Étude comparative et abductive.....	257
2.1 Étude comparative.....	257
2.2 Démarche abductive.....	258
3. Recueil de données.....	258
3.1 Grands cas et intra-cas.....	258
3.2 Sélection des actions étudiées.....	259
3.3 Échantillonnage des entretiens.....	260
4. Analyse des données.....	261
4.1 Des actions étudiées.....	261
4.2 Les entretiens.....	261
Synthèse section 2.....	264
Synthèse Chapitre III.....	265

Section 1 : La construction de l'action publique environnementale des agglomérations du Pays basque et de La Rochelle et de leurs acteurs·trice·s

Afin de contextualiser au mieux ces terrains de recherche nous allons mettre en exergue, dans ce chapitre, certain·e·s de leurs caractéristiques socio-économiques, des repères historiques dans la construction des politiques publiques et des présentations des réseaux d'acteur·trice·s en présence. Ceux·celles là même que nous cartographierons dans un second temps.

Cette section a été possible et renseignée de la rencontre d'une quinzaine de personnes (élu·e·s, agent·e·s politiques et associatifs) et de la consultation d'ouvrages et de documents mis à disposition pour l'occasion. Ces éléments ont été également complétés par l'expérience professionnelle d'une dizaine d'années acquise par l'auteur de cette recherche dans ces deux territoires.

1. Présentation des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle

1.1 Caractéristiques de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque (CAPB)

La Communauté d'Agglomération actuelle s'est constituée au 1^{er} janvier 2017. Les 158 communes qu'elle regroupe en font d'elle la plus importante agglomération de France en nombre de communes devant celle du Grand Reims (143 communes) et du Cotentin (129 communes). Cette collectivité qualifiée de « XXL » est le fruit de la fusion de huit intercommunalités et de deux agglomérations, mais surtout d'anciennes revendications d'une entité politique basque. À ce jour, la Communauté d'agglomération Pays Basque composée de 315 195 habitant·e·s est la deuxième agglomération de Nouvelle-Aquitaine en nombre d'habitants. Elle dispose d'une façade littorale de 35 km (Figure 15).

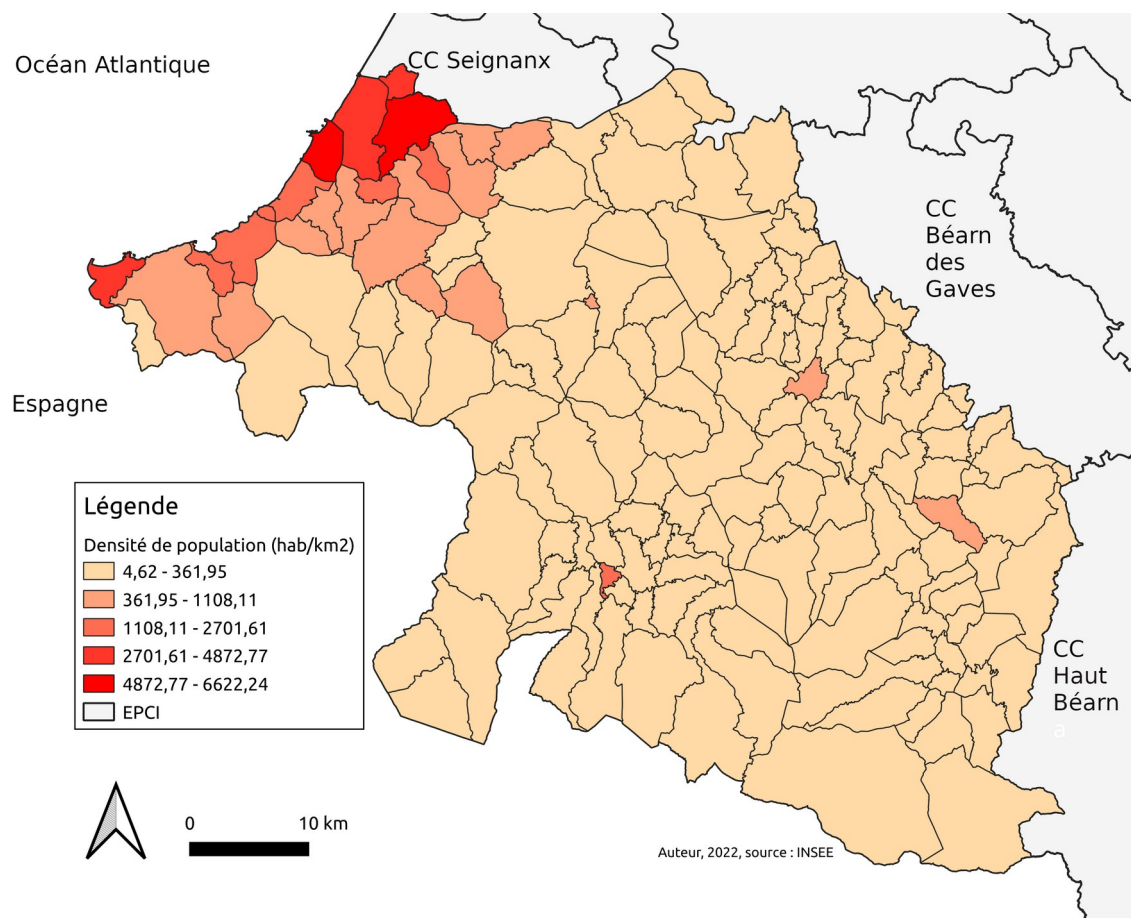


Figure 15: Densité de population de la CAPB, une population dirigée vers le littoral, Auteur, 2022
 Population : 315 195 (INSEE, 2019)
 Densité population : 106,2 hab/km²
 Solde migratoire : + 0,9 %

Les caractéristiques sociales du territoire de l'agglomération Pays basque sont plurielles (Compas, 2018). La principale est le développement de sa population car sa croissance est deux fois plus importante que la moyenne nationale. Néanmoins, ce développement n'est pas homogène. Le solde migratoire est négatif dans les vallées tandis qu'il croît vers les zones littorales. La baisse du nombre de personnes par ménage et la forte polarisation de l'emploi induisent une grande tension sur les logements, notamment en zone côtière. De façon générale, il est observé un vieillissement de la population.

D'un point de vue économique, on compte 150 212 emplois en 2019, soit une progression de 7 % depuis 5 ans (CAPB, 2020). La grande majorité des établissements (96%) compte moins de 10 salarié·e·s et représentent plus de 48 % des emplois. Les grands établissements employeurs (500 à 999 salariés) sont : Dassault Aviation à Anglet, QuickSilver à Saint Jean de Luz, la Clinique Belharra à Bayonne et Onet-Services. Les établissements moyens (250-499 salarié·e·s) sont :

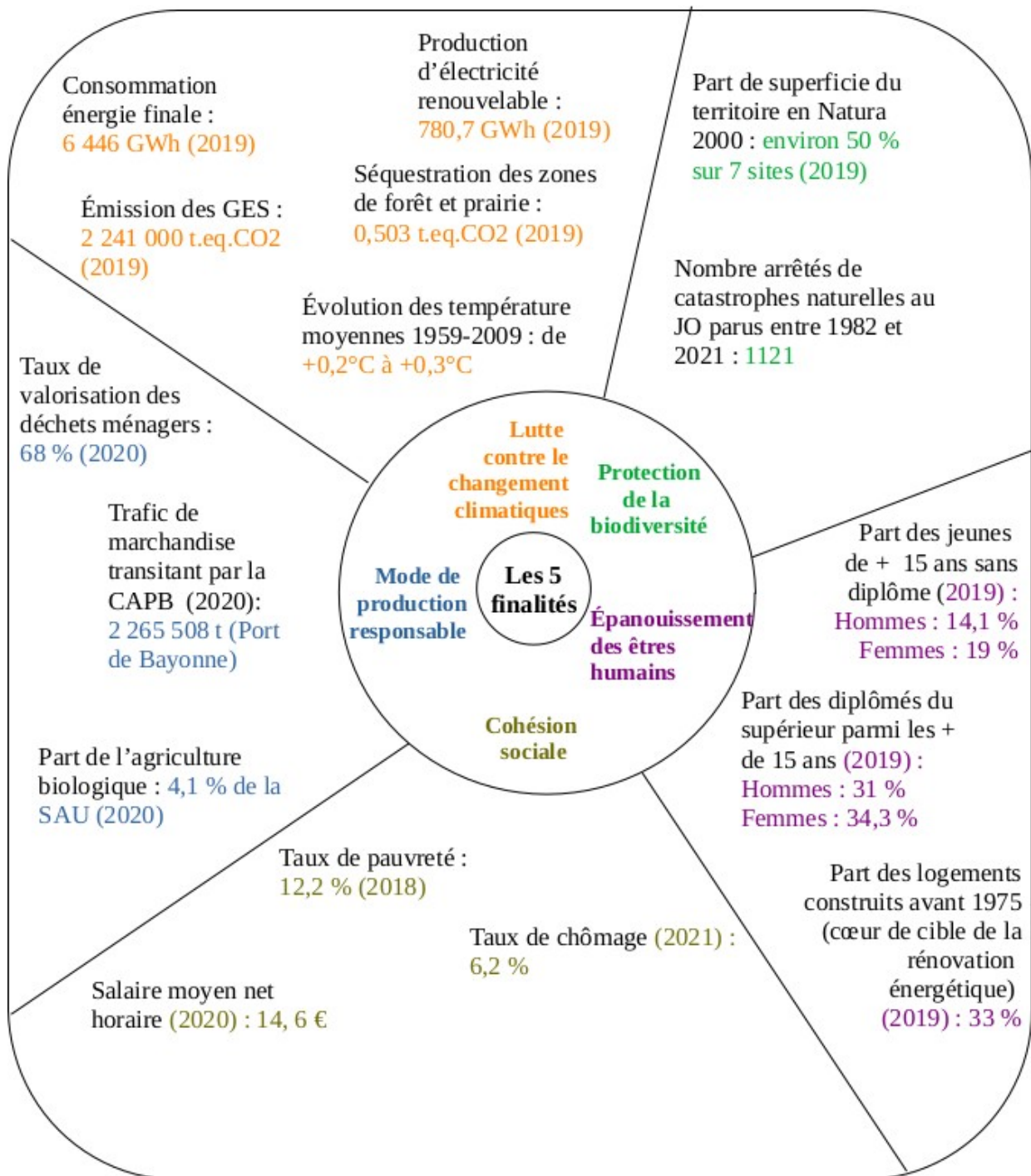
Carrefour à Anglet, EPTA France à Hendaye, Chronoplus à Bayonne, la Clinique Aguilerra à Biarritz, Santé Service à Bayonne, l'Hôtel du Palais à Biarritz et Technoflex à Bidart. Les moyens et grand·e·s employeur·euse· se concentrent sur le littoral et à Bayonne, siège de la CAPB. D'après les données de l'Insee (2019), la structuration de l'emploi se répartit de la façon suivante :

- 58 % dans l'économie de services,
- 15 % dans les activités de commerce,
- 9 % dans l'industrie,
- 8 % dans le bâtiment et la construction,
- 7 % dans le tourisme,
- 4 % dans l'agriculture.

À l'exception des métiers du tourisme, cette répartition correspond à la moyenne régionale.

Avec la Figure 16, nous pouvons illustrer quelques indicateurs du Développement durable du territoire qui pourront également être comparés avec ceux de l'agglomération de La Rochelle (Figure 18).

Figure 16: Indicateurs Développement Durable (Auteur, 2022)



Sources : Plan Climat, Conseil de Développement, Port de Bayonne, Insee, Plan Local de l'Habitat, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

1.2 Histoire de la construction de l'agglomération Pays Basque

Si nous tentons de dater ce projet « XXL », nous pourrions partir du début des années 1980, lorsque le candidat du Parti Socialiste à la Présidentielle avait fait dans l'une de ses 110 propositions, la promesse suivante : « *Un département du Pays Basque sera créé* »¹⁸⁹. François Mitterrand, une fois élu, renoncera à cette idée devant les tensions provoquées par une éventuelle dislocation du département des Pyrénées-Atlantiques et l'arrivée de Felipe Gonzales, nouveau chef du gouvernement espagnol qui change la donne dans la façon d'envisager le dialogue avec le mouvement basque. Gaston Defferre, Ministre délégué à la décentralisation, déclarera le 9 janvier 1982 : « *La situation dans le Pays Basque est très délicate, mais la solution ne sera pas fournie par la création d'un département basque. Je pense qu'il faut avant toute chose donner aux basques la possibilité de faire enseigner leur langue, de tenir compte de leur histoire, de leurs traditions et de leur folklore. Il n'est pas certain du tout que la création d'un département basque soit conforme à l'intérêt des Basques eux-mêmes* »¹⁹⁰. La venue de François Mitterrand en 1984 à Bayonne, dans un contexte difficile au Pays Basque Sud¹⁹¹ avec l'apparition de Groupe Anti-terroriste de Libération (GAL), d'augmentation des attentats, enterra définitivement le projet. Mais celui-ci cédera quelques contreparties : enseignement du basque de la maternelle à l'université, création d'un département universitaire à l'étude de la langue basque, d'un centre culturel basque, l'achèvement de l'autoroute A64, et enfin, la création d'un conseil de développement basque. Le Président du département des Pyrénées-Atlantiques de l'époque atténuera certaines de ces propositions en créant par exemple, un unique Conseil de Développement à l'échelle du département, réunissant à la fois Béarnais et Basques, et en freinant la déconcentration de certains des services, dont une délégation du Conseil Départemental qui verra finalement le jour à Bayonne en 1994, 10 ans après.

Au début des années 1990, les tensions sont encore fortes entre Paris et Bayonne, et pour tenter d'y remédier, le sous préfet des Pyrénées-Atlantiques propose une démarche de prospective « Pays Basque 2010 » en s'inspirant d'une démarche similaire en Limousin employée pour traiter de la question du développement territorial (Mousli, 2004). Les acteur·trice·s basques sont alors invités à un séminaire à Saint-Palais les 14 et 15 septembre 1992, qui débouchera sur la création de plusieurs groupes de réflexion prospective, et la mise en place au printemps 1993 d'un forum. Cette

189 Proposition n°54, in 110 propositions pour la France, programme de gouvernement préparé par le Parti Socialiste (PS) pour l'élection présidentielle d'avril-mai 1981.

190 <https://www.sudouest.fr/2014/09/24/le-droit-des-basques-1681493-4018.php> Sud Ouest, 24/09/2014 [consulté le 28 août 2020]

191 Il est de coutume d'appeler le « Pays Basque Sud » (*Hegoalde*), celui qui est en Espagne, et « Pays Basque Nord » (*Iparalde*) celui qui est en France.

démarche va rassembler la sous-préfecture, la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), les élus, la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) de Bayonne, le Ministère de l'équipement, la Mairie de Bayonne, les associations basques. Une synthèse des six scénarios de prospective sera éditée par la DATAR (1994). Cette étude prospective va avoir un impact majeur auprès des acteur·trice·s locaux : la création d'un Conseil de Développement et d'un Conseil des Élu·e·s.

Le Conseil de Développement basque est créé en juillet 1994, il a trois objectifs : penser le territoire de demain, contribuer à l'action publique et transformer les pratiques sociales. Il est l'un des premiers en France, à l'époque constitué de 107 membres, et aujourd'hui de 300 membres. Dans ces statuts actuels, il existe trois collèges¹⁹² :

- les membres de droit (institutions),
- les associations et organisations socio-professionnelles,
- des habitant·e·s représentant la diversité des territoires qui ont une expertise complémentaire reconnue des autres organisations.

Ce Conseil de Développement atypique car non attaché à une institution politique territoriale va avoir un rythme de travail soutenu en lien avec les institutions, les élu·e·s et les acteur·trice·s locaux. Il va co-élaborer un projet de territoire.

Les participant·e·s des ateliers « Pays Basque 2010 » avaient noté qu'un Conseil de Développement à l'échelle du Pays Basque était insuffisant car non vecteur de décision. Il fallait donc imaginer un groupe politique porteur de décisions et de projets, d'où l'idée de la création d'un Conseil des Élu·e·s qui fut installé en février 1995 et qui réunissait initialement 72 élu·e·s, 44 membres des intercommunalités, 28 issu·e·s du Conseil Départemental et Régional, ainsi que parlementaires nationaux et européens du territoire basque (Roman, 2014). Ce Conseil des Élu·e·s avait pour missions la préparation des grands projets de territoire, l'évaluation des politiques publiques mais aussi d'être caisse de résonance des débats et des tribunes politiques du Pays Basque Nord. Les observateur·trices notent que si ces deux conseils n'avaient pas les mêmes objets de travail, ni les mêmes rythmes, ils eurent une grande complémentarité (Mousli, op. cit., p.72).

La plateforme Batera va émerger en 2002 à l'initiative de 110 organisations de la société civile basque avec pour revendication : l'officialisation de la langue basque, la création d'un département

192 Statuts adoptés par l'Assemblée générale extraordinaire du 26 mars 2018 et modifiés lors de l'Assemblée générale extraordinaire du 8 novembre 2018, 12 pages.

basque, d'une chambre d'agriculture alternative et d'une université de plein exercice. Ainsi, faute de collectivité politique basque, de nombreuses entités vont se constituer ; on peut en signaler quelques-unes : le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), un établissement public foncier, un syndicat de gestion des déchets Bil Ta Garbi, ou encore un syndicat de la mobilité Pays basque Adour.

Toutes ces entités vont permettre de jouer à plein l'effet réseau entre les différents acteur·trice·s. En 2013, le Conseil des Élu·e·s formalise le souhait d'une collectivité à statut particulier qui se voit refusé par l'État. En 2014, dans le cadre de la préparation de la loi NOTRe, le sous-préfet des Pyrénées-Atlantiques ouvre la porte à la création d'un EPCI basque unique. La proposition est bien accueillie, même si certain·e·s sentent-là un piège tendu devant la complexité d'une telle fusion. Pour la plupart des acteur·trice·s rencontrés dans le cadre de cette recherche, il s'agit aussi d'exister dans cette nouvelle grande Région qu'est devenue la Nouvelle-Aquitaine : grande comme l'Autriche et aussi peuplée que le Danemark. Dès lors, beaucoup pensent qu'il faut « peser » pour exister et devenir une agglomération importante derrière Bordeaux, pouvant concurrencer les agglomérations de Limoges ou de Poitiers. Après la publication de la loi NOTRe, le 17 mars 2016, la Préfecture fixe par arrêté un périmètre intercommunal de 158 communes¹⁹³. Dès lors, les conseils municipaux ont 75 jours pour valider ou non ce découpage. 70,25 % des communes apportèrent leur soutien à la création de cet EPCI. Un tiers des communes ne soutenant pas cette proposition venait essentiellement de l'intérieur des terres du Pays Basque Nord, mais aussi pour la moitié des communes littorales : Boucau, Anglet, Biarritz, Bidart et Ciboure. Le 13 juillet 2016, un nouvel arrêté préfectoral créait au 1^{er} janvier 2017 la Communauté d'Agglomération Pays Basque¹⁹⁴, mais il n'a pas fallu attendre cet arrêté préfectoral pour jeter les bases de cette agglomération « XXL ». Dès la proposition du sous-Préfet en 2014, un groupe de travail s'est mis en place pour travailler au futur EPCI. Dès 2015, des ateliers dits «Hasparren », du nom de la ville d'accueil, vont permettre d'approfondir l'hypothèse d'un EPCI basque unique. Ce groupe est alors constitué de trois représentant·e·s de chaque EPCI concerné, ainsi que des dix directions générales des services et du directeur du Conseil de Développement, en vue de travailler à la gouvernance de ce futur EPCI, mais aussi des politiques structurantes¹⁹⁵. Il est à noter que sept EPCI étaient favorables à la fusion et trois opposés (Pays de Bidache, la communauté Amikuze et la Communauté d'Agglomération

193 <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/content/download/15538/102870/file/Recueil%20n%C2%B015%20du%2017%20mars%202016.pdf> [consulté le 28 août]

194 Le Pays basque se constitue en communauté d'agglomération, M Garicoïx, Le Monde, le 29 décembre 2016

195 L'auteur a pu consulter une demi-douzaine de ces comptes-rendus.

Côte Basque Adour) ; les deux premières pour des motifs politiques. La dernière qui n'avait pas grand intérêt à se voir intégrer dans un ensemble qui l'auraient faite passer de 5 à 158 communes¹⁹⁶. Le 23 janvier 2017, le Conseil Communautaire de l'agglomération se réunit dans le grand amphithéâtre du campus de la Nive de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour à Bayonne. Le 15 décembre 2018, les 233 membres de la Communauté d'Agglomération votent son fonctionnement articulé sur deux pactes (la gouvernance et la fiscalité) avec deux tiers des suffrages et un siège social installé à Bayonne. Le président désigné est Jean-René Etchegaray, Maire de Bayonne, ancien Président de l'agglomération Basque Adour et réélu en 2020.

1.3 Caractéristiques de la Communauté d'agglomération de La Rochelle

La Communauté d'agglomération de La Rochelle s'est constituée dans un premier temps autour du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM) en 1964 avec 9 communes. Il s'agissait de gérer en commun certains services publics : les transports urbains, la gestion des déchets, le traitement des eaux usées et la production d'eau potable. Elle se transforme en 1993 pour devenir la communauté de ville de La Rochelle, rassemblant 9 communes supplémentaires. À partir de 1997, cette communauté composée de 18 communes, en plus de gérer les services publics précédents, mutualisait alors la taxe professionnelle prélevée sur les entreprises pour financer les services publics et les compétences de celle-ci. En 2000, elle devient une Communauté d'Agglomération avec de nouvelles compétences sur les champs de la politique de la ville et du logement, et enfin, en 2014, elle accueille 10 nouvelles communes. En 2017, avec la loi NOTRe, elle obtient de nouvelles compétences (commerce local, activités commerciales, urbanisme à vocation principale de l'habitat).

À ce jour, la CDA de La Rochelle est composée 174 277 habitant·e·s, 28 communes et comporte 70 km de façade littorale (Figure 17).

196 L'agglomération Côte Basque Adour était composée de Bayonne, Anglet, Biarritz, Bidart et Boucau.

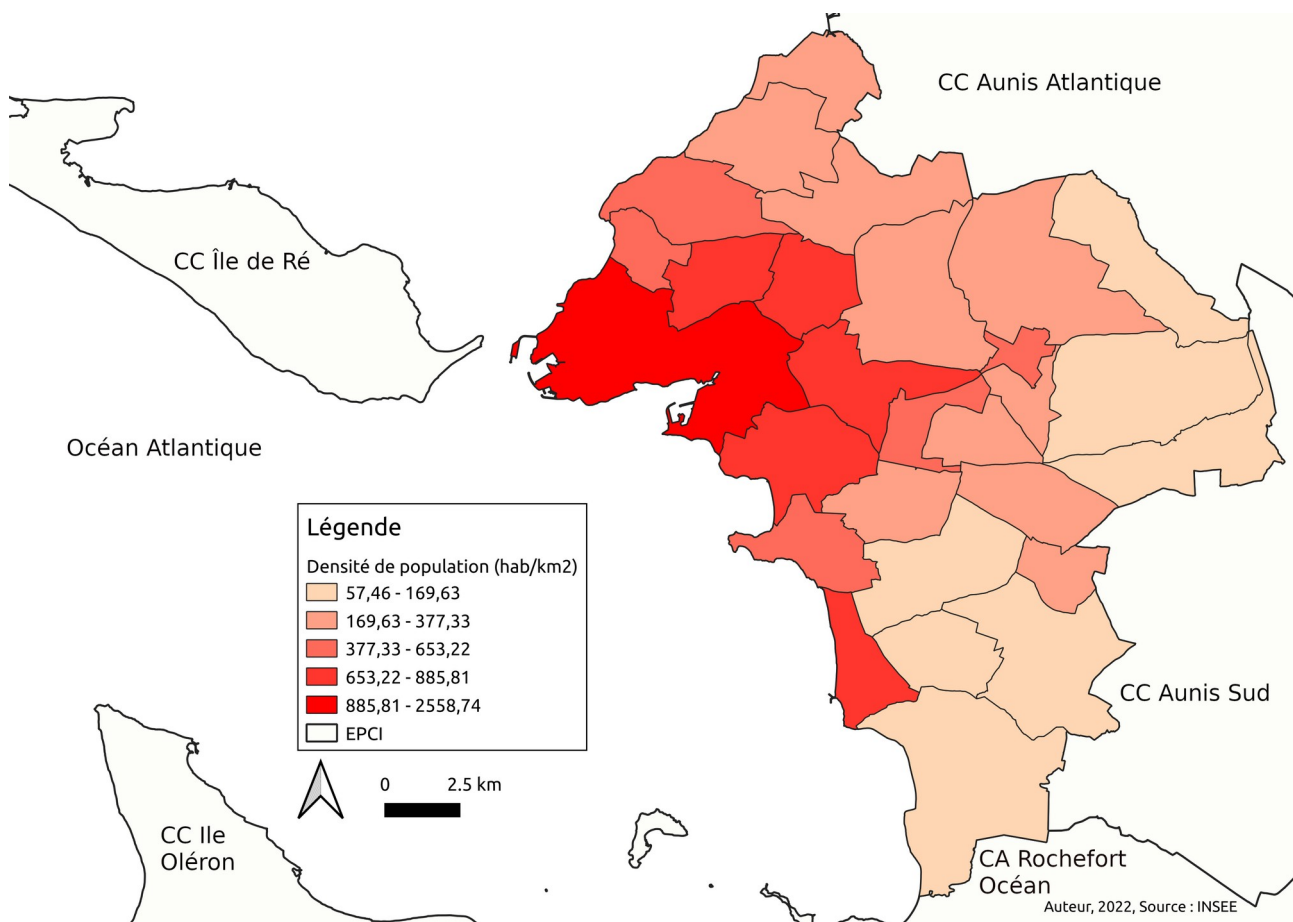


Figure 17: Densité de population de la CDALR, une population dirigée vers le littoral, Auteur, 2022

Population : 174 277 (INSEE, 2019)

Densité population : 533 hb/km²

Solde migratoire : + 1 %

Comme l'agglomération Pays Basque, la CDA de La Rochelle est en démographie positive, bien que sa ville centre ait perdu des habitants entre 2005 et 2011. Cette ville a aujourd'hui un solde positif. Le taux de croissance sur l'ensemble de l'agglomération est de + 0,72 %, mais essentiellement porté par un solde migratoire positif. Le développement de la population se répercute essentiellement sur les communes de la troisième couronne (hors CDA), en raison du prix de l'immobilier, l'un des plus chers de Nouvelle-Aquitaine. En plus de dix ans, le taux de personnes de plus de 60 ans est passé de 25 % à 31 %. Au regard des chiffres nationaux, la CDA de La Rochelle est l'un des EPCI français avec le plus grand taux de personnes de plus de 65 ans. Les deux tiers des actifs ne travaillent pas sur leur commune de résidence, et induisent un usage de la voiture pour 75 % des actifs afin de se rendre à leur travail, qui pour l'essentiel est concentré sur la ville centre et sa première couronne.

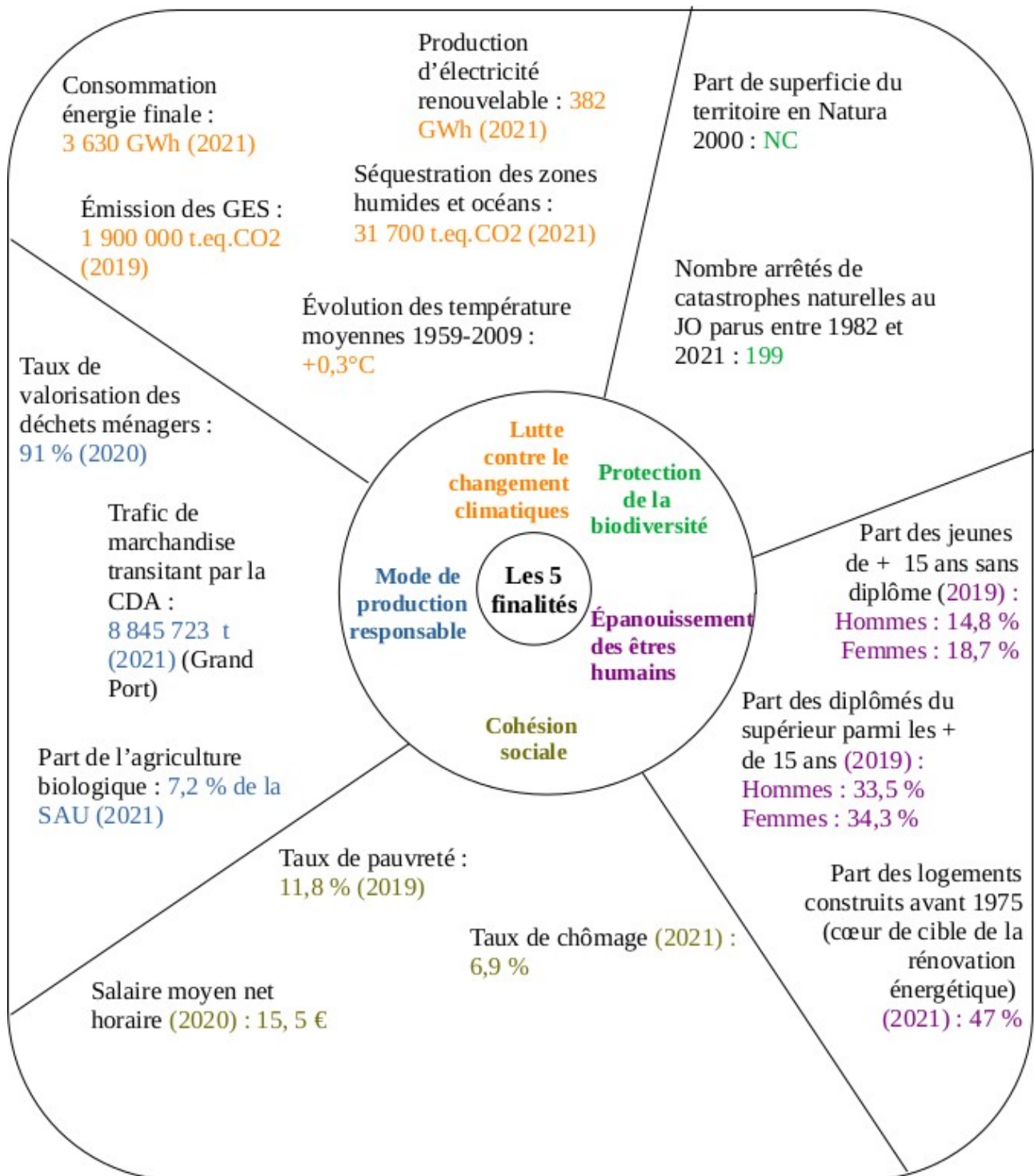
D'un point de vue économique, le nombre d'emploi est croissant depuis 2015, avec 74 402 emplois (2016), le taux d'activité est plus faible que la moyenne régionale, c'est à dire le nombre d'actif·ve·s par rapport à la population.

La structuration de l'emploi se répartit de la façon suivante (Insee 2018) :

- 54 % dans l'économie de services,
- 19 % dans les activités de commerce,
- 13% dans l'industrie,
- 7 % dans le bâtiment et la construction,
- 6 % dans le tourisme,
- 1 % dans l'agriculture.

En 2017, la CDA de La Rochelle comptait 16 138 établissements inscrits au Répertoire des entreprises et des établissements, dont 70 % ne compte aucun·e salarié·e. La CDA de La Rochelle regroupe 43 établissements de plus de 100 salarié·e·s qui se concentrent pour un quart sur les zones d'Aytré, Périgny et La Rochelle. L'emploi est essentiellement généré par de petits établissements. La fabrication de matériel de transport ferroviaire et nautique est une des particularité de l'emploi sur la CDA de La Rochelle avec l'Usine Alstom à Aytré ou encore le secteur du nautisme. Nous avons comme pour l'agglomération Pays Basque construit les indicateurs Développement durable du territoire (Figure 16).

Figure 18: Indicateurs Développement Durable (Auteur, 2022)



Sources : Observatoire de l'agglomération, La Rochelle Université, CDA La Rochelle, Conseil de Développement, Grand Port Maritime, Insee, Plan Local de l'Habitat, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

1.4 Histoire de la construction de la Communauté d'agglomération de La Rochelle

La période pionnière 1971-1999

Le territoire de La Rochelle est loué pour son cadre de vie. Il possède une image d'écologie urbaine qui peut s'expliquer par des décisions et des actions publiques dont certaines remontent à plus de 40 ans. Dans les années 1970, La Rochelle est l'une des instigatrices des zones piétonnes en France, avec Rouen et Grenoble (Devary, 1977). En 1971, la ville signe un accord de sauvegarde du périmètre du centre ville pour le patrimoine et l'architecture. Il s'agit d'une première dans le pays¹⁹⁷. Les premiers vélos en libre service sont installés en 1974, pour ensuite étendre cette initiative aux voitures électriques en 1999. C'est à La Rochelle que le concept « mondial » de Journée sans voitures a été introduit en septembre 1997.

Depuis près de 20 ans, l'agglomération rochelaise déploie des véhicules électriques. C'est en 1993/1995 que le groupe automobile PSA Peugeot-Citroën choisit La Rochelle, en partenariat avec EDF, pour expérimenter le déplacement électrique au quotidien. En septembre 1997, les Rochelais·e·s se réappropriaient le centre-ville le temps d'une journée. La journée « En ville sans ma voiture ! » est née. Côté cadre naturel, la signature de la « Charte de l'Environnement » avec l'État engage toujours plus l'agglomération dans des actions de valorisation et de protection de l'environnement. L'objectif est de valoriser les espaces naturels, mais aussi de « penser environnement » à tous les échelons de la vie de l'agglomération.

La ville de la Rochelle a été vue comme pionnière en écologie. Les questions sur l'air, le bruit, la sensibilisation à l'environnement et les espaces verts ont été traitées dans les années 1990. C'est André Dubosc, adjoint au Maire, qui a servi de boîte à idées à Michel Crépeau, maire de 1971 à 1999 ; par exemple, dès 1979, il avait invité les automobilistes de La Rochelle à offrir leurs places disponibles à ceux qui emprunteraient le même trajet aux mêmes heures : le co-voiturage¹⁹⁸. D'un point de vue politique, Michel Crépeau avait estimé que : « *les cosaques* (son qualificatif pour les communistes) « *sont en perte de vitesse et les écolos montent* ». Il a ainsi demandé à des agent·e·s, et notamment celui qui allait devenir le directeur du service environnement en 1990, de monter une cellule puis un service environnement à la ville. Celui-ci avoue qu'il y avait sur le moment-là plus d'opportunité politique que de conviction personnelle.

Ce service a ainsi pu initier le relais de la Moulinette comme lieu de sensibilisation à l'environnement en zone urbaine avec la création de modules pédagogiques sur l'air, l'eau, le bruit,

197 Source : Wikipédia

198 Solutions à La Rochelle, Centre Presse, juin 1979

et en s'appuyant sur la signature de la Charte de l'environnement. Un travail de préservation de certaines zones écologiques remarquables a pu être opéré tel que le marais de Pampin. Des associations ont pu être associées à ce plan de gestion Nature Environnement 17 (association locale de France Nature Environnement - NE 17), la Ligue Protectrice des Oiseaux (LPO) dont le siège national est à Rochefort, malgré les oppositions du syndicat de démoustication de l'époque. Le Point Information Environnement (PIE) est créé en 1997 avec l'aide de NE 17 et de la LPO, chacune des parties gérant également cet espace. Un temps imaginé dans un bus itinérant, il a finalement été installé en centre ville de La Rochelle.

Après la mort de Michel Crépeau en pleine Assemblée Nationale, Maxime Bono (ancien directeur de cabinet puis premier adjoint) est élu maire en 1999. Alain Bucherie sera son adjoint à l'environnement pour les Verts.

Le temps de la gestion des risques de 1999 à 2014 pour le service environnement

Jusqu'en 1974, l'usine de Rhodia (ex Rhône-Poulenc) a rejeté ses déchets radioactifs liquides et solides dans la baie de La Rochelle. Des commissions ont été créées en lien avec l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) et le professeur Pierre Pellerin, un spécialiste du nucléaire en France. Ce dossier très compliqué a souvent été mis de côté, mais la collectivité a finalement interdit à l'entreprise le délestage des boues sur Chef de Baie. Il semblerait que de ce dossier, peu de personnes semblent garder la mémoire. Ce dossier est classé, et même les élu·e·s actuels ne semblent guère enclin à le rouvrir. L'ANDRA inventorie ces déchets aujourd'hui conditionnés sur le site de La Rochelle (Chef de baie)¹⁹⁹.

Quant à la prévention des risques industriels au Grand Port Maritime (La Pallice), son directeur de service à l'époque estime avoir pu permettre à la ville d'anticiper la législation post-AZF. Ils ont pu déjà sensibiliser à ces questions dans le cadre du PLUI (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal), malgré l'opposition de certain·e·s élu·e·s, et ils ont participé à la mise en place de zones d'exclusion avec la DRIRE.

Cette période est également celle de de la tempête Xynthia en 2010 qui impactera fortement l'action publique littorale locale que nous documenterons dans le [chapitre IV Section 1-1-1](#).

199 <https://inventaire.andra.fr/site/la-rochelle-usine-chef-de-baie> [consulté le 01 juillet 2020]

Le service environnement de la ville est officiellement transféré à la CDA de La Rochelle en 2003. Il va continuer à favoriser des zones protégées (Marais de Tasdon) et à créer des « emplois verts ». Il perdra certaines compétences : le relais de la Moulinette (centre d'accueil pédagogique) et la gestion des espaces naturels. À cette période, l'environnement n'est pas très présent dans l'organigramme des services, notamment vis-à-vis du développement économique. La gestion de type « ingénieure » autour du directeur des services techniques va aussi s'opposer à des préoccupations plus environnementales. Il faudra attendre que le directeur en charge de l'environnement participe aux réunions hebdomadaires, à la demande du Président-Maire, suite à son travail sur la prévention des risques industriels pour que la situation s'améliore progressivement, et surtout que les autres directeurs lui reconnaissent une expertise sur ce périmètre. À l'époque, le DGST (Directeur général des services techniques) avait dit : « *on ne va pas faire entrer le loup dans la bergerie* ». Enfin, sa légitimité sera complètement acquise une fois le titre d'« Ingénieur territorial » obtenu.

Le dernier mandat de Maxime Bono verra le lancement de la démarche Agenda 21, véritable révolution pour faire évoluer les lignes mais rétrogradée par le lancement de l'Agenda 22 et le manque de portage politique quelques temps après, qui introduira confusion et moquerie des agent·e·s et enterrera la dynamique. Certains de ses détracteurs qualifieront l'exercice des responsabilités de Maxime Bono : de la gestion sans risques diront certaines de ces critiques²⁰⁰. Néanmoins, l'agglomération se dote de plusieurs programmes pour s'adapter en partie aux règlements européens et nationaux :

- PAPI (programmes d'actions de prévention des inondations) en 2012,
- TEPOS (territoire à énergie positive) en 2017,
- PCEAT (plan climat-air-énergie territorial), en 2015 (ex PCET).

Le temps de l'économie verte : 2014-...

Jean-François Fountaine, une fois installé en 2014 à la tête de la Mairie de La Rochelle et de l'agglomération, arrive avec une vision de l'écologie tournée vers l'économie. Très vite, avec ENGIE (ex GDF-Suez), il va orienter le territoire sur les questions énergétiques. D'ailleurs, les questions environnementales au sens large n'étaient pas au cœur de son programme politique initial, à tel point que le vice-président environnement fut dans un premier temps membre de l'opposition. Quant au directeur historique en charge de l'environnement, il prendra sa retraite mais rédigera dans l'urgence à la demande du cabinet un premier brouillon de ce qui allait devenir plus tard le projet

²⁰⁰ https://www.lexpress.fr/region/sur-le-mode-consensuel_485739.html [consulté le 01 juillet 2020]

« zéro carbone ». Le document est remonté sans trop d'illusions et reçoit une première instruction positive selon ce directeur. Par la suite, le devenir du service sera orienté vers ces questions, avec l'arrivée de sa successeure au profil d'ingénieure « énergie ».

2. Présentation des organigrammes des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle

Ce travail lecture s'appuie sur un travail d'analyse des organigrammes, mais aussi des fiches professionnelles de certain·e·s agent·e·s cadres, ainsi que de la presse quotidienne régionale.

2.1 Communauté d'agglomération du Pays Basque

La CAPB a été fondée au 1^{er} janvier 2017, c'est la fusion de 8 communautés de communes et de 2 agglomérations. En 2019, elle comptait 306 000 habitant·e·s et 1150 agent·e·s pour un budget de 689 millions euros (2022). Nous allons ici étudier l'organigramme disponible en juillet 2020 disponible en [Annexe 7](#). L'organisation administrative de la collectivité se structure autour de la présidence et de son cabinet auxquels un service communication est directement lié. La Direction Générale des Services (DGS) pilote deux grands pôles. L'un, nommé « ressources et fonctions supports », regroupe les directions : stratégie territoriale et aménagement du territoire, mobilité, économie, transition écologique et énergétique et agglomération citoyenne. Le deuxième pôle, appelé « Action territoriale et partenariats », regroupe les directions politiques linguistiques et les services à la population, eau et littoral et milieux naturels, prévention et collecte et valorisation des déchets, partenariat et financements, ingénierie et opération d'aménagement, territoires et proximité. On retrouve avec cet organigramme une déclinaison opérationnelle des compétences des agglomérations, d'après le code général des collectivités territoriales. Ainsi, on retrouve dans ces directions les questions d'aménagement de l'espace communautaire, les questions d'équilibre social de l'habitat et de la politique de la ville à travers la direction « Stratégie territoriale, Aménagement et habitat ».

Les questions de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, compétence devenue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018, sont portées par la direction « Eau, littoral et milieux naturels », un service « littoral » est intégré. Cette direction se verra confiée la gestion de l'eau potable et son assainissement, devenue obligatoire pour la collectivité en janvier 2020. La compétence de la collecte et du traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés est

intégrée à la direction « Prévention, collecte et valorisation Déchets ». Cette direction intègre également une dimension territoriale avec quatre services qui couvrent le Pays Basque par aire géographique. On peut noter que la CAPB délègue au syndicat Bil Ta Garbi la mission de valoriser et de traiter les déchets sur ses installations techniques. Ce syndicat mixte a été créé en 2002 pour couvrir le territoire basque et de la Communauté de Communes du Béarn des Gaves.

Le bloc de compétences du développement économique, inscrit dans le code général des collectivités locale, est délégué à la direction « économie ». On y retrouve les services enseignement supérieur et formation, agriculture et pêche, tourisme et développement économique. Trois autres compétences, dites facultatives, sont inscrites dans l'organigramme. L'aménagement et l'entretien de voiries et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire sont présents à travers la direction « mobilité ». La gestion des équipements culturels et l'action sont traitées au sein de la direction « Politiques linguistiques, services à la population » qui traite également de la culture basque. Enfin, les questions d'environnement sont présents au sein de la direction « Transition écologique et énergétique ». Cette dernière a pour vocation de gérer les questions d'éducation à l'environnement, du Plan Climat, de soutenir la transition écologique par un fonds destinés aux acteur·trice·s, de la qualité de l'air, du patrimoine naturel et de la biodiversité, de l'alimentation durable et de l'agglomération citoyenne sur les questions de participation citoyenne et d'égalité femmes-hommes. Notons que cette direction compte en son sein des agent·e·s en charge de la concertation. Une partie des agent·e·s qui travaillaient au sein du conseil des élu·e·s ont été affectés dans ce service, ce qui pourrait expliquer le tropisme vers questions de participation et de concertation.

L'étude de 39 des 40 cadres territoriaux fait apparaître plusieurs éléments. Nous avons pu retracer le profil de 31 des 39 profils à travers l'étude des réseaux sociaux professionnels. Les cadres sont identifiés par leurs fonctions de directions ou de directions adjointes des services issus de l'organigramme. Cette étude non exhaustive fait apparaître que 6 % détiennent un doctorat, 84 % un diplôme de niveau Master 2 (Bac+5) et 10 % de niveau Licence 3 (Bac+3). L'un a été diplômé de l'ENA, l'école supérieur de l'Administration. Comme le montre la Figure 19 la formation la plus importante est celle des ingénieur·e·s, puis celle des sciences de l'administration (politologue, manager, juriste, économiste) et enfin de la communication.

La CAPB, fruit de la fusion de deux agglomérations et de huit communauté de communes, a intégré au sein de ses cadres la moitié de territoriaux issus des deux agglomérations (19), et pour l'essentiel de l'agglomération Côte Basque Adour, et de seulement quatre territoriaux des intercommunalités comme le montre la Figure 20.

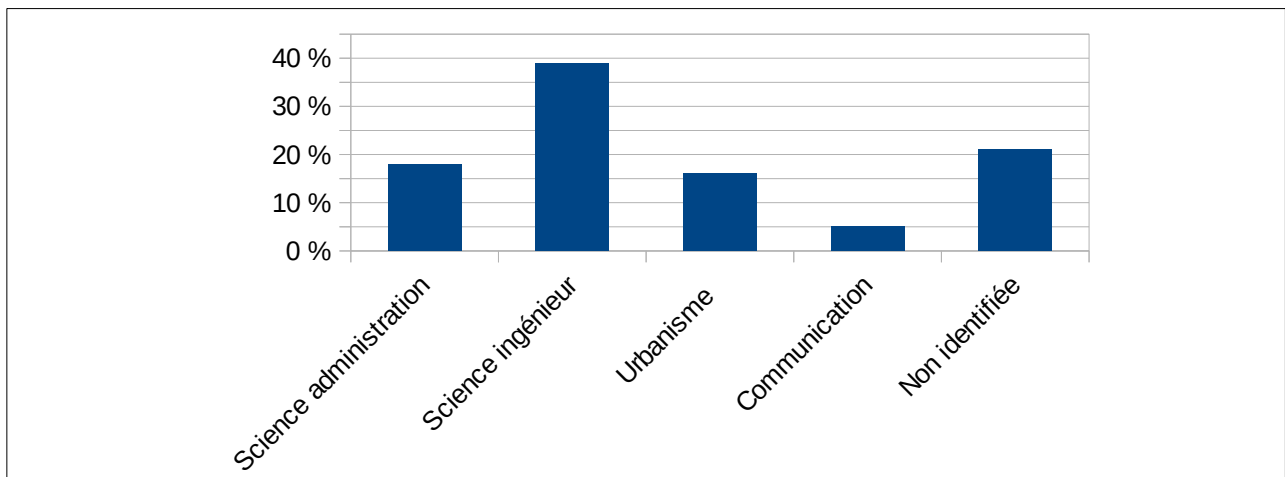


Figure 19: Formation initiale des cadres territoriaux de la CAPN (Auteur, 2020)

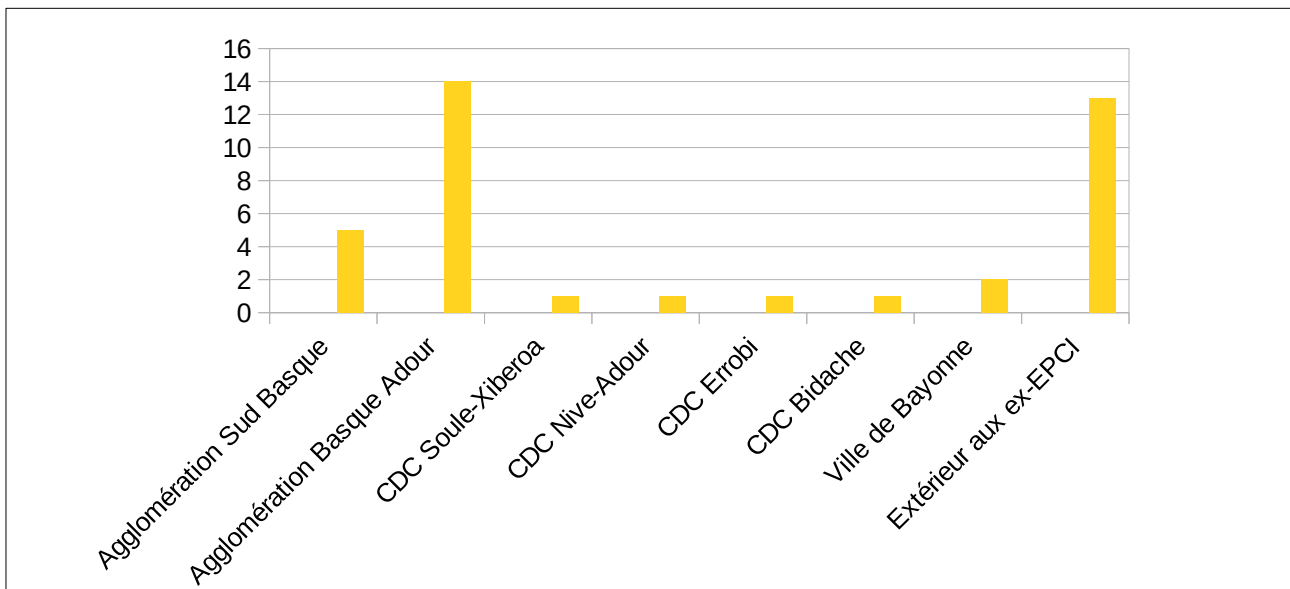


Figure 20: Origine des cadres territoriaux de la CAPB (Auteur, 2020)

La lecture de cet organigramme dessine les compétences obligatoires d'une agglomération telle que décrit par le code général des collectivités locales. Il possède plusieurs particularités. La première est d'intégrer un service en tant que tel sur les différents pôles territoriaux des anciens EPCI. Ces pôles sont dotés de responsables et de coordinateur·trice·s ressources. Ils·elles ont pour rôles de faire le lien avec les élu·e·s locaux et d'interface avec la population locales. Ils·elles peuvent aussi servir d'aiguillon et d'éclaireur pour les services «métiers». Lors des entretiens exploratoires réalisés cet aspect complexe, et devant la « grogne » de certain·e·s élu·e·s communautaires, la CAPB a mis en place des concours financiers de fonds d'intervention pour ces pôles territoriaux.

L'existence de ces pôles est de pouvoir faire exister physiquement et politiquement l'ensemble des territoires de la CAPB, notamment les plus ruraux. On peut noter que cette mise en place d'une Communauté d'Agglomération « XXL » n'a pas dû être chose aisée. En novembre 2020, le quatrième Directeur Général des Services était recruté depuis la création de cette nouvelle entité en janvier 2017²⁰¹. Un audit citoyen a été réalisé par la plateforme Batera à propos de la gouvernance de l'agglomération du Pays Basque, qui a été remis au président de la collectivité en janvier 2019 (Batera 2019). Le panel d'auditions était constitué du président de la Chambre de Commerce et d'Industrie basque, de la présidente du Conseil de développement, du chargé du projet de territoire au sein de la CAPB et du cabinet ACADIE qui a accompagné la préfiguration, et de cinq élu·e·s de la CAPB. Cet audit présentait quelques points critiques, notamment sur la centralisation trop accrue et le déficit de participation, et notamment pour les plus petites communes de l'agglomération. Le déséquilibre entre les communes littorales (ex- Agglomérations Basque Sud et Côte Basque Adour) et les autres communes des huit ex-Communauté de Communes était pointé. Mais ce rapport mettait en avant les effets bénéfiques de la mutualisation en termes de moyens déployés, de compétences des agent·e·s, mais aussi d'un rapport plus important avec les autres institutions. La CAPB ne semble pas pouvoir faire l'économie de problème d'« équilibrage » entre 158 communes très diverses.

La direction « Transition écologique et énergétique » semble, elle, épouser l'ensemble des missions liées aux questions environnementales par la gestion de nombreux dossiers : Plan Climat Air Energie (PCAET), Projet Alimentaire de Territoire (PAT), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Programme Local de l'Habitat (PLH) et en couvrant un certain nombre de dossiers transversaux : développement d'un comportement responsable de la collectivité (politique interne), politique climat-air-bruit-énergie, alimentation durable, patrimoine naturel et biodiversité, animation de la concertation avec la société civile et le·la citoyen·ne. Une spécificité est de compter au sein de cette direction plusieurs agent·e·s dédiés à la concertation et à la participation.

Cette collectivité est administrée par 232 élu·e·s communautaires. L'exécutif politique est présidé par le Maire de Bayonne depuis la création de la CAPB. Le président est secondé par quinze vice-président·e·s, neuf conseiller·ière·s délégué·e·s et dix conseiller·ière·s territoriaux.

201 Pays Basque: Rémi Bochart, nouveau directeur général des services de l'Agglomération, Sud Ouest, le 20/11/2020.

2.2 Communauté d'agglomération de La Rochelle

La CDA La Rochelle est une agglomération de 28 communes depuis 2014 à la suite de l'intégration de dix nouvelles communes. Elle compte un budget de 400 millions (2022) pour 584 agent·e·s et 169 784 habitant·e·s. Nous allons ici analyser l'organisation de cette collectivité à travers son organigramme de novembre 2020 présenté en [Annexe 6](#).

Son organisation administrative reposait dans son pilotage sur deux directeurs généraux adjoints et la présidence et son cabinet. Au 1^{er} décembre 2020, l'ancienne Directrice Générale des Services de la Ville de La Rochelle a pris la direction mutualisée de la ville et la CDA LR. L'organigramme général comprend cinq services et sept pôles. L'une des directions générales adjointes a sous sa responsabilité les services et pôles supports : communication, transformation numérique, pôle ressources, pôle équipement culturels et sportifs ainsi que pôle santé. La deuxième direction adjointe gère, elle, les services transitions énergétique et résilience écologiques, stratégie et coopérations territoriales, mobilités et transports et les pôles développement et attractivité, développement urbain, écologie urbaine, aménagement et patrimoine. Comme pour la CAPB, les directions reprennent pour partie les blocs de compétences transmis aux agglomérations selon le code des collectivités. Les questions liées à l'écologie sont traitées directement à deux niveaux au sein du service transition énergétique et résilience écologique (TERE) et du Pôle écologie urbaine. Dans la pratique, ces deux services n'ont pas la même fonction, le service TERE a pour vocation de gérer l'Espace Info Energie, le PCAET, une partie du projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone, ainsi que des actions pédagogiques. Le pôle d'écologie urbaine gère des actions plus techniques, à savoir les questions d'assainissement de l'eau et de gestion des déchets. Ces deux entités ont été disjointes en 2018-2019 dans l'optique de permettre plus de transversalité aux questions de transition écologique. Notons que n'apparaît pas spécifiquement le programme La Rochelle Zéro Carbone qui, au quotidien, est piloté entre la présidence, la DGS et le service Transition énergétique et résilience écologique. Les questions littorales ne sont pas comme dans l'organigramme de la CAPB, spécifiquement précisées dans les directions. En effet, ces questions sont essentiellement intégrées avec les risques d'inondations et donc le Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) depuis 2012²⁰². Ces questions sont traitées dans le pôle écologie urbaine.

Nous avons étudié le profil des 32 directeur·trice·s de cet organigramme et avons pu documenter leurs formations initiales pour 25 d'entre eux·elles. Comme pour la CAPB, nous nous sommes

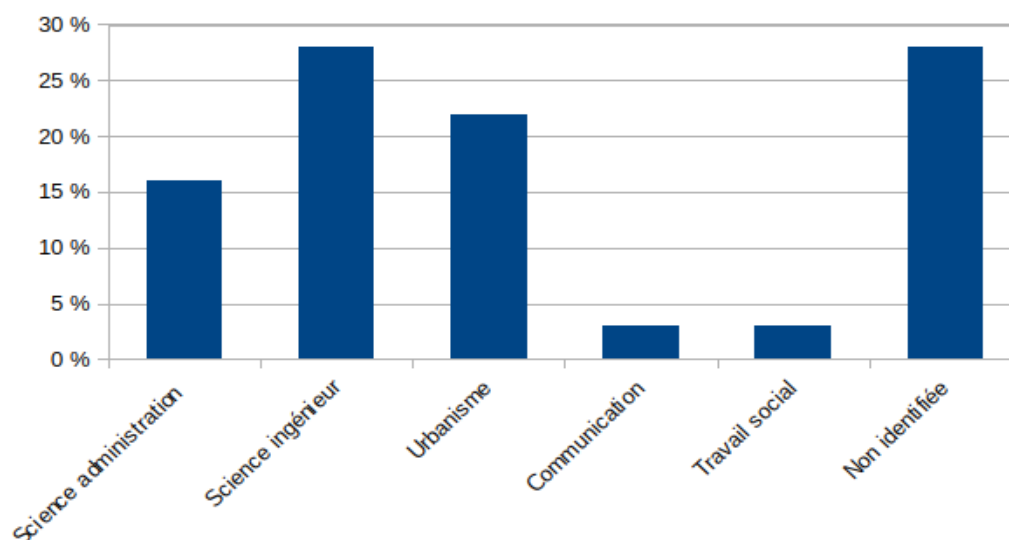
202 <https://www.agglo-larochelle.fr/-/les-papi-sur-l-agglomeration-de-la-rochelle> [consulté le 25 novembre 2020]

appuyés sur les réseaux sociaux professionnels et en sommes restés aux directeurs·trices généraux·ales de service ou de pôle.

L'étude des 25 cadres de la CDA LR montre un niveau de formation de la Licence 2 (Bac+2) au Master 2 (Bac+5). Deux ont été à l'INET, l'Institut National Supérieur pour la Fonction Publique Territoriale. La Figure 21 expose que la discipline majoritaire est celle des sciences de l'ingénieur·e, puis de l'urbanisme, et enfin des sciences de l'administration. Cette tendance est relativement similaire à la CAPB où plus de 50 % des cadres sont issus des sciences de l'ingénieur·e et de l'urbanisme.

Enfin, cette collectivité est présidée par le Maire de la ville centre (La Rochelle) depuis 2014 ; celui-ci a été réélu en 2020. L'exécutif politique est composé de 15 vices-président·e·s, 15 conseiller·ière·s délégués soit 82 élu·e·s au total.

Figure 21: Formation initiale des cadres territoriaux de la CDA LR (Auteur, 2020)



3. Présentation des réseaux d'acteur·trice·s étudiés dans le cadre de la recherche

3.1 Communauté d'agglomération du Pays Basque

Le collectif des Associations de Défense de l'Environnement du Pays-Basque et du sud des Landes (CADE).

Le CADE s'est constitué en 1995 et comprend à ce jour 60 associations. Il est l'émanation du fruit du travail et de ces associations durant plusieurs années dans le cadre de la lutte contre la LGV du Pays Basque. Ce projet de LGV fait parti des trois grands conflits environnementaux du Pays Basque. Le premier eut lieu dans les années 1970 : le projet de centrale nucléaire Lemóiz près de Bilbao ; le second concerne le projet d'autoroute de Leizaran entre la CAB et la Navarre au début des années 1990. Ces deux conflits mobiliseront de nombreux·euses Basques, mais aussi l'ETA qui réalisera des attentats et des assassinats (Audikana, 2015). Le troisième conflit est celui d'une LGV initiée par les gouvernements espagnol et français à la fin des années 1980, qui va voir se développer de vives oppositions. Dans le Pays Basque nord, de très nombreuses associations locales vont s'agréger et se fédérer au nom de cette opposition à travers le Collectif des Associations de Défense de l'Environnement. Les militant·e·s vont acquérir une expertise sur les dossiers qui va rendre le CADE légitime sur les questions écologiques, auprès de la presse locale et des autorités publiques. Lors des débats sur la LGV, l'expertise du CADE viendra contrecarrer la puissance de l'ingénierie des Réseaux ferrés de France.

Au milieu des années 2010, le CADE sera mobilisé contre un projet minier au Pays Basque. En 2015, le Ministre de l'Économie Emmanuel Macron relança la stratégie minière en Outre-Mer et en Métropole, notamment pour cette dernière sur les ressources en or.

Encadré 4: De l'or dans le Pays Basque

Des chercheurs et des archéologues avaient découvert que des peuples tels que les Tarbelles situés entre les Landes et le Pays Basque avaient développé une extraction minière forte. Avant la période Romaine, ces proto-basques exploitaient en Pays basque des mines d'or très productives. Certains stigmates sur les flancs de colline illustrent et laissent à deviner une activité intense. Peut-être forte de ces éléments, une entreprise SudMine sollicita auprès du Ministère de l'Économie dans le cadre de la relance minière l'octroi pour 3 ans d'un permis de recherche exclusif dans 11 communes du Pays Basque : Ainhoa, Cambo, Espelette, Halsou, Itxassou, Jatxou, Larressore, Saint-Pée-sur-Nivelle, Sare, Souraïde et Ustaritz pour une surface totale de 126 km². Pour cela, le Ministère lança une consultation rapide pour vérifier que d'autres candidat·e·s n'avaient pas été intéressés à travers le journal officiel. Une association bretonne qui faisait de la veille sur l'attribution des permis de recherche alerta le CADE en même temps que certain·e·s maires avertis par le Préfet par un courrier en date du 11 août 2015. Dans ce courrier, la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques prévenait les maires des communes concernées qu'elle jugeait recevable la demande de Sudmine mais demandait à un avis aux maires, tout en stipulant que le dossier n'était consultable que par le conseil municipal²⁰³. Une période d'acculturation au sujet fut nécessaire pour les membres du CADE, appuyés notamment par une chercheuse du CNRS spécialiste de la période proto-basque et de l'exploitation aurifère.

Les conséquences environnementales ne sont pas anodines. Cette activité minière a la particularité d'être particulièrement polluante pour les ressources en eau, mais aussi de rendre impropres les terres ainsi exploitées. En effet, avec l'or sont souvent présents des sulfures et de l'arsenic. Le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) indique qu'un drainage acide pour récupérer les matières métalliques pollue de fait les eaux à l'arsenic : rivières, nappes phréatiques. De plus, malgré l'exploitation minière, les zones agricoles restent encore soustraites à l'agriculture pour plusieurs générations. Dans le cas du projet de Sudmine, des impacts sur le thermalisme et le tourisme ont également été pointés.

De nombreuses actions furent menées par le CADE, le collectif créé à cet effet Stop Mines EH (Pays basque) et avec l'ensemble des maires ralliés à leur cause, mais aussi des acteurs de la filières agricoles dont EHLG (Euskal Herriko Laborantza Ganbara), et des appellations contrôlées telles que AOP, AOC (piment d'Espelette, fromage Ossau Iraty et porc Kintoa). On peut noter que les différentes consultations administratives ont donné un avis défavorable de l'agglomération du Pays Basque (158 communes), de la Région Nouvelle-Aquitaine, du Ministère de l'Agriculture ainsi que des chambres consulaires (Chambre des métiers, agriculture et CCI). Malgré ces oppositions, la DREAL a émis un avis favorable en novembre 2015.

Le point culminant fut franchi avec la CCI qui s'opposa au projet. Bizi ! (cf infra) organisa, avec une mini-pelle et tout l'attirail d'un chantier, une action démonstrative et non violente chez le

203 Lettre du 11 août 2015 du Préfet des Pyrénées-Atlantiques aux Maires avec pour objet : Demande de permis exclusif de recherches de mines d'or et de substances connexes dit « Permis de Kanbo » dans le département des Pyrénées-Atlantiques transmis par le CADE à l'auteur.

président de l'entreprise SudMine en région Centre Val de Loire²⁰⁴. Des manifestations se succédèrent, relayées par la presse locale²⁰⁵. Finalement acculée, l'entreprise ne fit pas de recours au tribunal administratif, ce qui arrêta le projet en février 2018.

Bizi ! L'urgence climatique et la non violence

L'association Bizi ! est née en 2009 à Bayonne dans le sillage des actions et de la sensibilisation aux enjeux climatiques. La perspective de la conférence sur le Climat de Copenhague a provoqué la rencontre d'un certain nombre de militants sur les questions de justice sociale et climatique. Il s'agit, pour cette organisation, de mettre en place des outils de compréhension des enjeux, mais aussi d'interpellation du public et des institutions. Bizi ! est à la croisée des mouvements altermondialistes et écologiques. Pour beaucoup d'observateur·trice·s, ce mouvement a fait beaucoup pour rapprocher et fédérer ces acteur·trice·s. Animé par un souci de non violence, Bizi ! s'est illustré par des actions de désobéissance civile et des actions médiatiques. Certaines d'entre elles interpellaient directement des industries et des projets à forte émission de gaz à effet de serre. C'est par exemple le cas en 2014 quand ils déversèrent près de deux tonnes de charbon devant le siège de la Société Générale à Bayonne pour dénoncer leur soutien au financement d'une mine de charbon en Australie. L'association alerte également les pouvoirs publics, comme en traçant de nouvelles pistes cyclables pour inciter les élus locaux à plus de volontarisme en la matière. Mais c'est aussi pour interpeller les politiques nationales quand il s'agit de décrocher des portraits du Président Macron dans des lieux publics pour dénoncer l'inaction climatique gouvernementale²⁰⁶. Ces actions de désobéissance civile ont constitué la base d'un autre mouvement non-violent, Action non-violente COP21, qui s'oppose aux projets climaticides. Bizi ! a également fait émerger d'autres projets au niveau national, comme Alternatiba, dynamique collective pour favoriser et valoriser les alternatives. Le premier Alternatiba a rassemblé à Bayonne les 5 et 6 octobre 2013 jusqu'à 12 000 personnes, permettant également la convergence de nombreux mouvements tels que les écologistes et les altermondialistes. Depuis, avec des formats hétéroclites, des dizaines d'Alternatiba se sont constitués à l'échelle nationale voire européenne. L'association a également un rôle d'appui et de lobbying vers l'action publique locale, notamment en développant des guides pour mieux

204 <https://www.sudouest.fr/2017/09/14/video-mines-d-or-au-pays-basque-des-militants-de-bizi-manifestent-devant-le-domicile-du-president-de-sudmine-3775416-4018.php> [consulté le 15 octobre 2020]

205 <https://www.sudouest.fr/2017/09/07/mines-d-or-au-pays-basque-une-manifestation-contre-le-projet-prevue-a-bayonne-3755940-4018.php> [consulté le 15 octobre 2020]
<https://www.sudouest.fr/2017/09/17/zone-miniére-a-defendre-3783429-4018.php>

206 <https://www.francebleu.fr/infos/societe/bizi-derobe-les-portraits-d-emmanuel-macron-a-biarritz-et-ustaritz-1550768668> [consulté le 15 octobre 2020]

accompagner les communes, ou encore des pactes en direction des candidat·e·s aux élections municipales. Il peuvent aussi siéger à des commissions partenariales dans le cadre de l'élaboration du Plan Climat de la CAPB. Bizi ! organise des campagnes de lobbying dans le cadre des élections. Par exemple, pour les municipales 2020 ils ont rédigé le Pacte de Métamorphose Écologique du Pays Basque. Ce pacte a été conçu pour contenir à l'échelle communale et intercommunale le réchauffement planétaire à +2°C, voire +1,5°C. Ce document synthétique tenait sur sur une page et abordait sept points : les mobilités alternatives, la maîtrise des dépenses énergétiques dans les bâtiments, les énergies renouvelables, l'agriculture bio et locale, le développement d'une économie locale, la réduction des déchets et économie circulaire, la réalisation du PCEAT. Les listes municipales qui recevaient ce Pacte étaient enjointes à le signer. Un travail de proximité a dû se faire dans l'arrière pays littoral. Par rapport à 2014, 50 % de listes municipales en plus ont signé.

Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG), une Chambre d'Agriculture singulière

Au début des années 1980, le syndicat Euskal Herriko Laborarien Batasuna (Union des paysans du Pays basque) émerge en dissidence avec la FDSEA (Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles). Dans le Pays Basque comme dans le monde agricole en général, le paysage de l'agriculture est façonné par des organisations très implantées telles que le MJRC (Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne), la JAC (Jeunesse agricole chrétienne), les JA (Jeunes agriculteurs) et la FDSEA. Ces organisations imposent un modèle agricole du productivisme appuyées par des outils institutionnels tels qu'un système bancaire porté par le Crédit Agricole, un système de protection sociale – la Mutualité Sociale Agricole, et un système professionnel – la Chambre départementale d'Agriculture. La contestation de ce modèle agricole va engendrer la création du syndicat ELB (Itçaina, 2005). Ce syndicat, proche du mouvement *aberzale*²⁰⁷ et de la Confédération Paysanne, va promouvoir une agriculture pastorale et d'élevage, antithèse de l'agriculture céréalière du Béarn. Dans les années 1990, va naître l'idée de créer une deuxième Chambre d'Agriculture, d'autant que les agriculteur·trice·s, à partir du début des années 2000, deviennent majoritaires aux élections professionnelles agricoles en Pays Basque. C'est en 2005 qu'une chambre agricole alternative Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG) est lancée par le syndicat ELB. Sous statut associatif, elle organise sa gouvernance comme une Chambre d'Agriculture, en laissant des sièges à la FDSEA. Ses actions sont alors similaires aux autres chambres consulaires agricoles : accompagnement des paysan·ne·s, réalisation d'avis et d'études foncières agricoles... (Gayon,

207 « Aberzale » peut être traduit par « patriote » qui défend l'identité basque. Ce terme est employé à la fois pour les plus modérés et les plus radicaux.

2018). L'État va attaquer en justice pour l'utilisation illicite du terme « Chambre d'Agriculture », réservé à une seule entité par département. EHLG sera relaxée de cette accusation en première lecture et en appel. En 2010, l'État renoncera à se pourvoir en cassation. Aujourd'hui, EHLG est toujours sous statut associatif administré par sept collègues : exploitant·e·s agricoles, association de développement rural et agricole, des amis de EHLG, des associations de défense de l'environnement, de défense des consommateurs, des salarié·e·s de l'agriculture et des organismes professionnels, et enfin des ancien·ne·s exploitant·e·s. Par comparaison, la Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Atlantiques, dans sa gouvernance, n'intègre pas les associations de consommateur·trice·s ni de défense de l'environnement. Composée d'une vingtaine de salariés, EHLG entend accompagner le monde agricole sur les questions suivantes :

- Produire une alimentation saine, de qualité, dans des exploitations réparties sur tout le territoire,
- Permettre à des paysan·ne·s nombreux de vivre décemment de leur métier,
- Préserver les ressources naturelles de demain et le cadre de vie des milieux ruraux.

L'Eusko, la monnaie locale du Pays Basque

L'Eusko a été lancé en janvier 2013. En quelques années, elle devient la première monnaie locale d'Europe avec près de 2 millions d'Eusko en circulation mi 2020, 3 800 personnes, 23 communes et la CAPB adhérent²⁰⁸, et plus de 1 000 professionnel·le·s l'acceptent. L'objet de l'Eusko est de favoriser la transition écologique et la promotion de la langue basque. Pour rejoindre l'Eusko, les entreprises doivent être domiciliées en Pays Basque, tandis que les agriculteurs doivent être agréés comme réalisant de l'agriculture paysanne selon les critères de la Chambre Agricole Euskal Herriko Laborantza Ganbara. Ainsi, l'usage de cette monnaie locale vise à contribuer réellement à l'économie locale et à réduire la spéculation car sans taux d'intérêt. Plusieurs raisons expliquent le succès de l'Eusko : la loi sur l'ESS de 2014²⁰⁹ qui reconnaît les titres de monnaies locales complémentaires, le paiement électronique pour les particulier·ière·s à partir de 2017 (Christy et *al.*, 2019). Le contexte local a joué également dans cet essor. Les acteur·trice·s du Pays Basque nord ont pu s'appuyer sur une expérience coopérative et sociale avec le voisin espagnol. Ainsi, des exemples d'économie sociale ont pu inspirer l'émergence de l'ESS sur le territoire. La coopérative Mandragon créée en 1941 par un prêtre de la province de Guipuscoa pour développer l'économie du territoire sur des bases mutualistes et qui devint et reste, aujourd'hui, le plus grand groupe

208 Site web : http://www.euskalmoneta.org/eusko_en_chiffres/ [consulté le 23 octobre 2020]

209 Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire – Article 16

coopératif au monde, la coopérative agricole de Zuñiga (Itçaina, 2010). Ainsi, dans le cadre du développement de l'économie sociale dans les années 1970, l'ensemble des entreprises basques est sous forme coopérative (Itçaina, 2007) du fait des exemples transfrontaliers, mais aussi d'un cadre institutionnel facilitant (Dumoustier, 2003). Aujourd'hui, le territoire de la CAPB est le troisième employeur en matière d'ESS de la région Nouvelle-Aquitaine (CRESS, 2017). Les deux premiers sont la Métropole de Bordeaux et l'agglomération de Niort qui regroupe la plupart des sièges sociaux des mutuelles françaises. À partir des années 1990, les acteur·trices de l'ESS deviennent des courroies d'intermédiation dans le processus de gouvernance territoriale, dans le cadre des ateliers de prospectives Pays Basque 2020, la création du Conseil de Développement ou la plateforme Batera (Itçaina, 2010). Si Xabier Itçaina note que le secteur de l'ESS ne s'institutionnalise pas, ce sont bien des militants et des bénévoles des mouvements coopératifs et de l'économie sociale des années 1970-1980, qui, au sein du Conseil de Développement : « *exercent alors une fonction de médiation entre l'offre de participation portée par la sphère politico-administrative et les intérêts et valeurs des groupes sociaux* ». En plus de l'affirmation et de la compréhension du rôle de l'ESS dans le développement local, des mouvements comme Bizi ! vont, à partir des années 2009, lier également ces questions sociales aux questions écologiques. Dans quelques écrits, on apprend que certains membres de Bizi ! sont à l'origine de la création de l'association qui va préfigurer l'association Euskal Moneta qui porte l'Eusko (Poveda, 2015 ; Christy., op. cit.). Enfin, les acteur·trice·s publics ont permis de légitimer un peu plus cette monnaie complémentaire. Durant l'été 2017, la mairie de Bayonne avait voté une délibération pour recevoir et payer en Eusko, par exemple pour les subventions aux associations et les indemnités aux élu·e·s. La Préfecture des Pyrénées-Atlantiques avait engagé une procédure juridique au motif que : « *les règles de la comptabilité publique ne prévoient pas la possibilité de payer dans une autre monnaie que nationale* »²¹⁰. L'État et la mairie de Bayonne trouvèrent un accord en mai 2018 pour faire en sorte que la municipalité paye en Eusko. Celle-ci créditera de la somme correspondante en euros à l'association Euskal Moneta qui paiera à son tour le bénéficiaire en Eusko. Cet appui de la mairie de Bayonne permet de faire tâche d'huile auprès d'autres communes et de la CAPB.

Le tissu basque comporte des structures atypiques, forgées selon des questions culturelles fortes, qui ont assimilé les questions écologiques. À de nombreuses reprises, les personnes rencontrées pour présenter progressivement les réseaux environnementaux les décrivaient avec une interconnaissance

210 <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/pyrenees-atlantiques/bayonne/pays-basque-mairie-bayonne-peut-continuer-paiements-eusko-1450581.html> [consulté le 15 novembre 2020]

forte, composés de personnes reconnues comme « sérieuses » et en capacité de converger sur des thématiques communes. Lors des entretiens, par exemple, la mobilisation de la société civile basque était très portée sur les questions de genre et d'égalité femmes-hommes.

3.2 Communauté d'agglomération de La Rochelle

L'agglomération de La Rochelle se constitue également au travers ses réseaux d'acteur·trice·s. Voici le descriptif de certains d'entre eux qui serviront dans le projet de recherche.

Le Réseau des Acteurs du Développement Durable de l'Agglomération de La Rochelle (R.A.D.D.A.R.), né en 2008, s'est constitué autour d'acteur·trice·s privés et publics partageant des valeurs et des ambitions communes sur le territoire de l'agglomération de La Rochelle. Il se mobilise pour faire vivre un projet éducatif sur les questions de l'éducation vers un développement durable. L'unité pédagogique de développement durable de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle (ex service environnement) coordonne et anime en partie le réseau. Historiquement, il existait un travail partenarial entre l'unité pédagogique, la LPO et Nature Environnement 17. L'émergence de nouveaux acteur·trice·s (Les Petits Débrouillards, E.C.O.L.E de la Mer, Défi Énergie 17) et la multiplication des services publics ou parapublics concernés par l'environnement (Muséum, services déchets, espaces verts) ont incité à se regrouper en un réseau informel.

Des acteur·trice·s tels que Vélo Ecole, la Maison de la Mytiliculture ont pu intégrer le réseau au cours des années. Des structures proches de la solidarité internationale composent également le réseau (Artisans du Monde, Avenir en Héritage). Des acteurs de la récupération et de l'économie circulaire ont également approché RADDAR : Tema, La Matière. Le leadership de l'agglomération n'a jamais été remis en cause par le réseau, animé par la même personne depuis le début au sein du service unité pédagogique, devenu Service Transition Énergétique et Résilience Écologique (TERE), Unité Accompagnement des Transitions. Pour formaliser l'engagement contractuel, une charte a été signée entre les acteur·trice·s en mars 2018. Il s'agit à ce jour du seul document contractuel qui rassemble les différent·e·s acteur·trice·s. La relation contractuelle et bilatérale entre les acteur·trice·s et le service TERE de la CDA demeure sous la forme de la prestation de service et de la commande publique.

Collectif Actions solidaires

Ce collectif a été créé en 2010 pour favoriser la synergie entre acteur·trice·s associatifs de la solidarité internationale et une approche sur les rapports Nord/Sud. À partir de 2014, ce collectif coordonne d'importantes actions sur le territoire rochelais. L'année 2015 a permis à Actions solidaires d'élargir son réseau. Notamment, il s'est ouvert aux associations actives dans la valorisation de solutions alternatives à nos modes de consommation car devenir « consom'acteur·trice·s » vise à avoir une incidence directe sur notre environnement et sur les conditions de vie des populations du Sud. En ce sens, ce collectif croise des entrées « solidaires » et « de coopérations internationales » sur des enjeux de transitions écologiques et sociales. Ce collectif, beaucoup plus tourné vers les communes que vers la communauté d'agglomération a fait le choix de se structurer en une association qui salarie une ou deux personnes.

ESCAL'Océan

L'association ESCAL'Océan a été créée par la Ville de La Rochelle, l'Université de La Rochelle, l'Aquarium La Rochelle, la Société des sciences naturelles de Charente-Maritime, l'association des Amis du Muséum de La Rochelle, l'E.C.O.L.E de la mer, Les Petits Débrouillards, le Centre de l'Image du Réel (CIR). Elle rassemble plus d'une vingtaine d'acteur·trice·s de la valorisation et de la diffusion de la culture scientifique. Créée en Juillet 2016, elle s'est rapidement dotée d'instances de la vie associative : conseil d'administration et conseil scientifique. Sa composition est le fruit d'une réflexion d'acteur·trice·s rochelais dans le cadre des assises de la culture initiées par la Mairie de La Rochelle en 2015. Ces acteur·trice·s ont considéré que la place de la culture scientifique et technique (CST) n'est que peu ou pas considérée par la collectivité locale malgré des organisations de recherche et de médiation présentes sur le territoire. Ce réseau présente un programme commun d'actions visant à valoriser et partager des thématiques scientifiques sur les questions de biodiversité et de géodiversité, de climat, ou d'innovation scientifique, technique et industrielle relatives à la gestion du littoral et des océans dans le cadre de grands défis sociétaux. À partir de 2018, il sera particulièrement attaché au projet de l'exposition « Climat-Océan » porté par le Musée Maritime et le Muséum d'Histoire Naturelle. L'objectif est de rendre visible l'identité scientifique du territoire et de partager la science avec les citoyen·ne·s. L'association, d'abord accompagnée par le service culture de la ville, tente de se faire reconnaître par la CDA de la Rochelle car la compétence « enseignement supérieur et recherche » et son volet CST est portée par cette collectivité. En 2016, l'agglomération et ses partenaires ont voté un Schéma Local de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation – nommé « Vers un pôle urbain

littoral durable »²¹¹. Lors de l'année 2018, le soutien sous forme de subvention a été apporté par le service environnement (TERE) de la CDA.

Collectif transitions citoyennes pays Rochelais (CTC)

Dans les années 2010, une quinzaine d'organisations s'uni pour fonder le CTC porté par une dynamique nationale. Le Collectif pour une Transition Citoyenne est aujourd'hui un réseau de près de 30 organisations engagées dans la transition écologique, sociale et humaine, indépendant, non partisan et laïque. Structures coopératives et associatives, elles œuvrent ensemble pour coordonner leurs actions pour plus d'efficacité afin de faire davantage résonner la transition citoyenne.

Le collectif crée des synergies entre ses membres d'une part ; d'autre part, il propose aux forces vives citoyennes d'œuvrer concrètement en faveur de la transition sur les territoires, et les aide à le faire par la réalisation d'actions et d'outils. Un comité de pilotage porte la stratégie du collectif. L'action s'articule autour de trois projets impliquant des membres mais aussi des structures non membres : la Fête des Possibles, Pacte pour la transition et le Guide des lieux alternatifs, ainsi qu'un quatrième projet visant à renforcer les membres. Elle s'inscrit dans un scénario à trois ans amenant aux élections municipales de 2020 et a l'ambition de convaincre un maximum de candidats puis d'élus à engager leur commune dans une transition. Ils ont accompagné par exemple la ville d'Aytré sur le festival Messidor et organisent des actions grand public toute l'année.

Sur les questions environnementales et de ses acteur·trice·s, le territoire de La Rochelle est assez dense et surtout organisé. Il s'agit là peut-être de la singularité du territoire. Bien entendu, ces groupes sont hétérogènes : citoyen·ne·s, associatifs à voilure locale ou nationale, institutionnels. Le collectif RADDAR et Escal'Océan sont plus « institutionnalisés » que les deux derniers à visée plus citoyennes et associatives. D'ailleurs peu d'associations « gestionnaires » y siègent, tandis qu'au sein de RADDAR ou Escal'Océan, elles sont quasiment toutes employeuses. Il existe une faible porosité entre ces différents acteur·trice·s, hormis quelques événements ou mobilisations : Conférences Climat (COP), Alternatiba, ou certains festivals. Leurs relations avec l'agglomération sont assez hétérogènes, institutionnelles ou militantes.

211 <https://www.agglo-larochelle.fr/documents/10839/10538182/Sch%C3%A9ma+Local+de+l%27enseignement+sup%C3%A9rieur%2C+de+la+recherche+et+de+l%27innovation/f62664fa-f0ca-4fdc-89c9-75e568a30146?version=1.2> [consulté le 20 février 2020]

Synthèse section 1

Dans cette partie, nous avons pu approfondir le fonctionnement des deux agglomérations et approcher leurs réseaux d'acteurs·trice·s. Nous avons pu constater les différences sur l'origine de la constitution de ces collectivités. Malgré des différences sur l'origine de leur constitution, ces deux agglomérations disposent d'organigrammes semblables qui encadrent les compétences obligatoires. Les profils des cadres techniques dirigeants sont également similaires. Plus de la moitié des effectifs est constituée des sciences de l'ingénieur·e, moins d'un quart des sciences de l'administration. Ainsi comme le souligne Étienne Maclouf : « *Pour réaliser la transition écologique volontaire de nos modes de productions, nous mobilisons les mêmes mécanismes que ceux qui nous ont conduits dans la situation où nous nous trouvons. Le rôle des ingénieurs est toujours de développer des machines à produire, en intégrant des objectifs environnementaux* » (Maclouf, 2020, p.131). Il y a donc là, y compris dans l'action publique, des tendances à favoriser l'efficacité au détriment de la socialisation et négociation des enjeux.

Le tissu des acteurs·trice·s autour de ces deux agglomérations est riche et fécond. On entrevoit une société civile plus enracinée et pro-active dans le cas basque, c'est-à-dire en capacité d'exister et d'être force d'initiative au sein des institutions locales. Nous avons tenté d'en montrer quelques exemples. Ce premier tableau dressé, nous allons maintenant présenter notre méthodologie de recherche.

Section 2 : Méthodologie

Les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque sont toutes deux composées de communes littorales et issues de la Région Nouvelle-Aquitaine. Elles sont de taille moyenne selon l'Insee, et bénéficient de caractéristiques démographiques, socio-économiques similaires comme nous l'avons vu en [Section 1](#). Bien que bénéficiant de façades maritimes et exposées aux mêmes risques littoraux, leur géomorphologie est différente des basses côtes charentaises aux falaises basques. Enfin, nous l'avons documenté, la construction socio-politique de ces deux territoires est différente. Pour la première, on dessine la construction d'une agglomération autour de sa ville centre et au gré de l'évolution de la loi et des règlements des EPCI. Pour la seconde, c'est le fruit de la revendication d'une collectivité basque démarrée depuis les années 1980.

Nous allons dans cette partie présenter la méthodologie scientifique pour tenter de répondre à la problématique de recherche : « **Comment l'Anthropocène impacte et modifie l'action publique dans les territoires littoraux ?** ». Dans un premier temps, nous évoquerons la démarche épistémologique et la méthode de recherche employées. Ensuite, nous présenterons la démarche inter-cas retenue pour enfin présenter la façon de procéder dans le cadre de notre collecte et de notre analyse des données.

1. Démarche épistémologique et démarche de recherche

1.1 Approche épistémologique

Girod-Séville et Perret (1999) fournissent une synthèse des différentes approches épistémologiques, le positivisme puis l'interprétativisme et enfin le constructivisme. Dans le positivisme, il s'agit de tester des hypothèses et d'en étudier à la fois les causes et les conséquences par des tests probabilistes. On peut les tester ainsi car dans cette approche, les faits sont isolés et identifiés. Dans les approches interprétativistes et constructivistes, on se pose la question du comment et du pourquoi. De plus, dans l'approche interprétativiste, on ajoute dans la réflexion les éléments de complexité psychologique pour rester au plus proche des acteur·trice·s et de leurs analyses. L'approche constructiviste va aller rechercher des finalités dans les actions menées par les acteurs·étudiés. Elle introduit donc une dimension systémique entre les acteur·trice·s. D'après Le Moigne (1995), « *le réel est construit par l'acte de connaître plutôt que de donner la perception objective du monde* ». Cette démarche est également inspirée par les travaux de Piaget en psychologie pour

qui la connaissance est autant un processus qu'un résultat. Ainsi, le chemin de la connaissance se construit en avançant et en empruntant des méthodologies variées (Thiéart et *al.*, 2000).

1.2 La Démarche de recherche

La recherche en sciences de gestion et en sciences humaines et sociales est dirigée par deux grandes orientations : construire ou tester un objet théorique (Thiéart et *al.*, op. cit., p.121).

Autrement dit, la démarche de recherche peut être « qualitative » ou « quantitative ». Nous pouvons ici rappeler les principales démarches de la recherche « quantitative » (Royer et Zarlowski, 2014) dans le Tableau 12.

Démarche	Enquête	Expérimentation	Simulation
<i>Objet principal de la démarche</i>	Décrire une population, explorer ou tester des relations causales et des contingences.	Tester des relations causales et des contingences.	Étudier les conséquences de conditions initiales.
<i>Conception</i>	Constitution de la base d'échantillonnage et élaboration du questionnaire.	Élaboration du plan d'expériences, des stimuli et du mode de recueil de donnée.	Élaboration du plan d'expériences et programmation du modèle théorique.
<i>Collecte de la donnée</i>	Administration du questionnaire aux individus de l'échantillon.	Constitution des groupes à comparer par randomisation ou appariement. Recueil des données comportementales ou déclaratives par questionnaire.	Nombreuses simulations pour chaque condition étudiée.
<i>Analyse</i>	Analyses qualitatives multivariées : régression, Logit, PLS, LISREL, HLM,...	Analyse quantitative, notamment analyse de variance.	Analyse quantitative, notamment régression.

Tableau 12: Principales démarches quantitatives (Royer et Zarlowski, 2014)

La plupart du temps, ces démarches « quantitatives » sont utilisées pour valider des hypothèses. Elles restent majoritaires dans les travaux en sciences de gestion, même si celles dites « qualitatives » demeurent en développement depuis plus de 40 ans (Garcia et Gluesing, 2013 ; Garreau et Romelaer, 2019). Cette dernière sert à construire des théories et se matérialise bien souvent dans des études de cas que nous préciserons plus bas. Il est également rappelé que si les

démarches qualitatives ont permis de préciser grandement le rôle des managers dans les organisations (Gummesson, 2000), elles permettent aussi de réduire les écarts entre les théories et les pratiques (Banerjee et Morley, 2013). Les démarches qualitatives ont pour objet de résoudre des problématiques d'acteurs tout en renforçant des théories (Royer et Zarlowski, op.cit.). Nous en rappelons les principales caractéristiques (Tableau 13).

Démarche	Étude de cas multiples	Ethnographie	Recherche action
Objet principal de la démarche	Expliquer un phénomène dans son environnement naturel.	Décrire, expliquer ou comprendre des croyances ou des pratiques d'un groupe.	Transformer la réalité et produire des connaissances à partir de cette transformation.
Conception	Choix des cas selon des critères théoriques issus de la question de recherche.	Analyse d'un cas en profondeur.	Définition de l'intervention avec le commanditaire.
Collecte de la donnée	Entretiens, sources, documentaires, observations.	Processus flexible où la problématique et les informations collectées peuvent évoluer. Méthode principale : observation continue du phénomène dans son contexte. Méthode secondaire : tout type.	Processus programmé de collecte de données sur le changement et son contexte, incluant l'intervention du chercheur. Méthodes variées : entretiens, sources documentaires, observations, questionnaires.
Analyse	Analyse qualitative essentiellement	Analyse qualitative essentiellement	Analyse qualitative et utilisation d'analyses quantitatives de manière complémentaire.

Tableau 13: Quelques démarches qualitatives (Royer et Zarlowski, 2014)

Notre question de recherche nous incite à nous positionner dans une approche épistémologique constructiviste puisqu'il s'agit, à travers les acteur·trice·s et leurs actions, de construire une approche théorique de l'action publique littorale à l'ère de l' Anthropocène. L'étude de l'interaction systémique et du positionnement des acteur·trice·s au sein des collectivités d'une part, et l'étude de cas comparative d'autre part, militent dès lors pour une étude qualitative.

2. Étude comparative et abductive

2.1 Étude comparative

Les études comparatives sont inscrites dans l'historique des pionniers en sciences sociales. Ainsi, Durkheim, en étudiant le phénomène social du suicide, comparait par les statistiques, les variations de cet acte entre les catégories sociales. De son côté, Max Weber cherchera à expliquer l'émergence du capitalisme en Occident par un travail d'étude des contrastes ainsi que de la place de certains groupes de personnes dans les organisations, mais aussi en fonction des pays et par rapport à un idéal-type. Les démarches comparatives sont aux sources des sciences sociales (de Verdalle, et *al.*, 2012).

Glaser et Strauss (1967) fondent leur démarche sur l'analyse comparative qui est enracinée par des faits et permet d'élaborer des théories. Ils vont la nommer «méthodologie de la théorisation enracinée», ou « grounded theory ». Pour l'analyse des données, la théorie enracinée repose sur la collecte une somme de données, sans préjuger de théories préexistantes ou d'hypothèses préalables pour ensuite tenter d'y trouver un sens (Glaser et Strauss, *op.cit.*). Néanmoins, Hlady Rispal (2000) modère ces derniers éléments en citant Glaser et Strauss, reconnaissants « *qu'il n'est pas possible de faire table rase des connaissances pré-existantes* ». La logique inductive incarnée dans la *Grounded Theory* possède des limites (Anadon et Guillemette, 2007). En effet, le chercheur ne peut se contenter de récolter les données qui s'ouvrent à lui, mais doit les mettre en perspective avec des apports théoriques, les données sont également chargées des propres représentations des acteurs, et enfin, nous l'avons déjà mentionné, il est impossible de faire abstraction de ses propres préjugés. Il est donc nécessaire de mobiliser l'abduction qui va permettre de faire cet aller-retour entre les données (collectées et à venir) et les éléments théoriques en perpétuelle évolution. C'est en ce sens que nous allons mobiliser la « méthodologie de la théorisation enracinée ».

Les deux cas énoncés nous permettent, parce qu'ils possèdent des éléments communs et contrastés, de mettre en œuvre une démarche comparative de cas (Yin, 1989). Il s'agira de répondre aux trois questions soulevées par Yin : « *De quoi mon cas est-il le cas ? De quoi mon cas est-il fait ? Que peut produire mon cas ?* » (Dumez, 2013).

2.2 Démarche abductive

La démarche abductive s'oppose aux démarches inductives et déductives qui visent à porter des jugements à *a priori* pour renforcer la connaissance. L'induction est une façon de tirer une loi en lien avec les conséquences si les faits de la démarche empirique sont validés. La déduction tente de trouver des conséquences à partir d'une loi et d'observations. On doit à Pierce (1969) la possibilité d'envisager une posture alternative, l'abduction, qui consiste à partir de d'observations empiriques à faire le lien entre une loi et une conséquence. Nous sommes ici sur un aller-retour entre observation et littérature académique. Processus d'interprétation récursive, cette démarche semble adaptée aux sciences de gestion, promptes à analyser des situations d'action et de gestion (David, 1999).

Certaines critiques perçoivent l'abduction comme une phase de porosité à la fois, par l'induction et la déduction, notamment par ces aller-retours entre les savoirs empiriques et théoriques. D'autres auteurs (Pesqueux, 2020) contestent cette analyse en réfutant le fait que si c'était le cas, ces deux autres démarches « englobées » n'auraient alors plus d'existence nécessaire et justifiée.

Nous faisons le choix de cette démarche abductive, adaptée à un travail sur la distance d'une thèse, ainsi que d'un travail exploratoire qui permet des « allers-retours », complété par une série d'entretiens semi-directifs.

3. Recueil de données

3.1 Grands cas et intra-cas

La collecte de données sur deux cas pourrait paraître limitée si nous les considérons comme des tous homogènes et réduites. Nous l'avons souligné, les dynamiques telles que la gouvernance à cinq introduit des démarches multi-acteur·trice·s ([Chapitre II Section 2-2-2](#)); la construction de la gestion durable du littoral mobilise une démarche multi-niveaux avec une série d'acteur·trice·s divers. Enfin, la façon dont se forment les réseaux d'acteur·trice·s différera également. Ces trois éléments multiplieront d'autant les cas au sein de ces deux « grands cas ». Nous pourrons ainsi fournir un échantillonnage suffisamment important d'« intra-cas » et avec assez de traits communs pour produire une analyse. Il s'agira de pouvoir témoigner des faits observés pouvant dégager une théorie. Le nombre d'« intra-cas » observés appliquera la théorie dite de la saturation, c'est-à-dire qu'à partir du moment où ceux-ci ne donneront plus d'éléments et de faits nouveaux, nous pourrons arrêter cette collecte.

Échantillonnage des deux « grands cas » : les agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle en sont le périmètre géographique et administratif (Tableau 14).

Échantillonnage des « intra-cas » par groupe d'acteur·trice·s	Triangulation
<ul style="list-style-type: none"> • Élu·e·s communautaires et municipaux, • Cadres et technicien·ne·s des collectivités locales, 	Par les données primaires (enquêtes et entretiens).
<ul style="list-style-type: none"> • Services de l'État déconcentrés, • Associations, • Entreprises, • Corps intermédiaires : syndicats, conseils 	Par les données secondaires (documents, articles, rapports).
<ul style="list-style-type: none"> • Groupes de citoyen·ne·s plus ou moins formalisés. 	Par les données d'observation (réunions, séminaires, rencontres formelles ou non).

Tableau 14: Échantillonnage des « intras-cas » et leur triangulation, Auteur, 2020

3.2 Sélection des actions étudiées

Une première série d'entretiens (15) ont été réalisés pour explorer et contextualiser les deux cas. Suite à cela, nous avons fait le choix de nous arrêter sur cinq réalisations d'activités publiques existantes dans les deux cas étudiés. Des entretiens exploratoires se sont déroulés auprès des protagonistes sur un principe de non-directivité. Vingt-cinq entretiens ont été réalisés et une série de document a été traitée : presse quotidienne régionale, schéma directeur, notes internes des agente·e·s vers les élu·e·s pour documenter les actions suivantes :

- La modalité de mise en œuvre du Plan Climat-air-énergie (PCAET), a été réalisée entre 2017 et 2021 sur les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque. Nous avons ainsi mené d'entretiens avec les chargé·e·s de missions, les élu·e·s, certains partenaires et étudié des rapports, compte-rendus et propositions de Plan d'Actions.
- La prise en compte des risques littoraux à travers la constitution des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et des Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). Nous avons également rencontré et interrogé les chargé·e·s de projets, élu·e·s et eu accès aux documents d'élaboration internes.

- La réponse des deux agglomérations à un même appel à projet du Programme d'investissements d'avenir (PIA).
- Les programmes municipaux 2020 et professions de foi des candidats de l'ensemble des communes littorales. Il s'agissait ici d'étudier la place faite aux questions littorales et écologiques, ainsi que la façon dont elles étaient présentées ou non.
- L'élaboration de la feuille de route économie bleue sur ces deux territoires.

Une fois chacune de ces actions étudiées par agglomération (cas), nous avons pu procéder à des comparaisons. Des entretiens semi-dirigés complètent les matériaux à analyser.

3.3 Échantillonnage des entretiens

L'échantillonnage qualitatif recherche une représentativité théorique. Nous avons ici fait le choix d'un échantillonnage multi-sites, c'est-à-dire que nous avons identifié des acteur·trice·s en miroir sur les deux territoires, à des postes et missions considérés comme similaires (Miles et Huberman, 2005). Cette méthode permet de confronter les résultats d'un cas n° 1 au cas n°2. Cela nous semble renforcer nos résultats par la réplique successive décrite par Yin (1991), puisque nous aurons au préalable des cas précisés le contexte du cas (où ?, quoi ?, comment ?).

Dans le cadre de cet échantillonnage, nous nous sommes appuyés sur notre étude exploratoire qui nous a permis d'identifier et de lier les agents·tes et les acteurs·trices directement ou indirectement à notre objet de recherche. Il s'agit à chaque fois de trouver des homologues à chaque intra-cas, qu'ils soient au sein de l'agglomération, ou des acteurs·trices extérieurs. Nous avons également fait le choix de nous tourner vers les directions dans les collectivités (cadres A) et les responsables dans les organisations (direction, présidence) pour mieux cerner les enjeux de responsabilité, de pilotage de l'action publique locale. Nous nous appuyons ici sur les travaux qui stipulent que les principales informations sur les organisations sont détenues par ceux qui les dirigent (Barnard, 1983 ; Cycota et Harrison 2006).

Nous n'avons pas déterminé un volume d'échantillonnage préalable en nous basant sur le principe de saturation, c'est-à-dire quand le rendement qualitatif diminue, les interviews n'apportent pas de nouvelles données (Guest, et *al.*, 2006 ; Marshall et *al.*, 2013). Nous présenterons la liste des entretiens dans le [Chapitre IV et la section 2](#).

Notons enfin que l'ensemble des sollicitations et demandes de rendez-vous a été organisé par courriel et téléphone. L'ensemble des personnes sollicitées ont répondu bien volontiers à chaque

sollicitation. Par rapport au presque quatre-vingt entretiens sollicités (exploratoires et semi-dirigés), seuls quatre n'ont jamais répondu favorablement.

4. Analyse des données

4.1 Des actions étudiées

En complément des entretiens, nous avons collecté un ensemble de corpus dans le cadre de cinq actions comparées entre les deux cas. Nous avons récupéré une série de documents professionnels constitués de compte-rendus de comités de pilotage et de réunions, de documents cadres sur les réponses à appels à projets et organisations des collectivités, mais également l'ensemble des professions de foi des élections municipales de 2020 dans le cadre des communes littorales. Toutes ces données secondaires ont été recueillies auprès des agent·e·s, dont certaines ne sont pas diffusables, mais aussi sur Internet. Nous avons ensuite rencontré des chef·fe·s de projets étudiés ainsi que les parties prenantes pour compléter notre analyse des actions. Ces données secondaires sont précieuses d'un point de vue méthodologique afin de trianguler notre étude qualitative, mais également pour mieux apprécier la description du contexte et de l'organisation de chacune des agglomérations étudiées. L'étude des 53 programmes municipaux a été codée par thématique (écologie, gouvernance, littoral). L'hypothèse de ce premier codage était d'étudier si des tendances apparaissaient entre les deux territoires ou au sein de chaque territoire.

4.2 Les entretiens

Nous avons fait le choix d'utiliser et de mobiliser une approche très utilisée dans les démarches qualitatives, celle de l'entretien. Cette modalité permet de collecter la donnée dite primaire. Nous avons ici décidé de retenir l'entretien semi-dirigé qui est le plus répandu (Wacheux, 1996). Cette façon de collecter de la donnée nécessite quelques précautions.

La première est celle de la non directivité, tel que le souligne Evard (2009), car un entretien trop dirigé relève dès lors plus de l'enquête. Au sein de cet entretien, nous avons tenté de mobiliser trois types de questionnements énoncés par Rubin et Rubin (1995), c'est-à-dire les questions principales qui permettent de guider l'entretien, les questions d'investigation qui servent à clarifier ou argumenter, et enfin les questions d'implication qui tentent de préciser une idée ou un concept. Nos questions étaient construites en relation directe avec notre objet de recherche, soit l'étude des

évolutions perçues et vécues au sein des collectivités et vis-à-vis de l'extérieur. La pandémie de COVID nous a contraints à réaliser plus de la moitié des entretiens en visioconférence.

Nous avons pour cela formalisé un guide d'entretien que nous devions adapter si nécessaire en fonction de notre interlocuteur (Glaser et Strauss, 1967). Ce guide était composé de huit parties disponibles en [Annexe 3](#). La première présentait le cadre général de la recherche, du chercheur et des modalités de l'entretien (questions, durée, confidentialité). La seconde partie était descriptive sur les missions et l'approche de la personne et de son service en matière de développement durable et de gestion du littoral. La troisième partie proposait à la personne une interprétation indirecte des évolutions constatées en matière de développement durable dans la mise en œuvre de l'action publique. La quatrième partie était une phase interprétative directe sur son jugement des relations internes et externes à la collectivité, ainsi que de l'idéal type d'une gestion publique du littoral durable. Enfin, la cinquième partie recueillait des données sur les diplômes et le parcours professionnel. Nous avons abordé ces entretiens de façon flexible dans leur déroulé en fonction de la personne, ou si celle-ci avait déjà répondu à des questions, ou si l'on estimait que certaines questions pouvaient la mettre en difficulté (Giordano, 2003). Ces entretiens faisaient l'objet d'une rédaction de 4 à 6 pages de compte-rendu. Les entretiens en bilatéral duraient de 50 minutes à 1h30. Ces entretiens n'étaient pas enregistrés pour faciliter l'expression durant l'interview.

Nous avons travaillé sur ces données par le biais d'un logiciel d'analyse qualitative textuelle. Nous avons fait le choix du logiciel RQDA qui fonctionne dans l'outil de statistique R. Ce choix a été motivé par le fait que celui-ci est libre de droit et open source. Nous avons préalablement vérifié que nous trouvions usage de ce logiciel dans le monde académique (Chandra et Shang, 2017). Nous avons mis en place un codage de cycle 1 qui correspond à une analyse descriptive, puis une seconde plus thématique et conceptuelle (Miles, Huberman, 2005). Le codage de premier ordre est une reconstitution fine de l'évolution de l'action publique littorale d'après la reconstitution de dix infras. Afin de s'assurer de l'authenticité de ces cas, ceux-ci ont été amendés et validés préalablement par les acteur·trice·s. Le codage de second ordre s'appuie sur une étude analytique et un regroupement thématique. Les unités d'analyse sont ainsi traitées pour regrouper les mêmes aspects d'un même thème. Il s'agira ensuite, à travers ces regroupements, de formaliser du sens qui réponde à l'objet de recherche et à ses problématiques. Mais la démarche abductive laissera la possibilité d'accueillir des éléments non pris en compte dans la démarche théorique. Suite à notre revue de littérature et aux entretiens exploratoires, nous avons déterminé des grilles d'entretien et un certain codage. Ce codage peut évoluer de manière itérative au gré des entretiens et des nouvelles propositions. On parle ici d'une élaboration « a prio-posteriori » (Allard Poesi, 2003). Il permettra d'étudier les

facteurs qui influencent le management public et les mécanismes qui favorisent de nouvelles formes. Un second codage (Miles, Huberman, op. cit.) de type 2 (*pattern*) permet de mettre en perspective les paradigmes de l'action publique déployée et observée. Ce codage se fera d'après le modèle d'analyse présenté dans le [Chapitre II Section 3.1.3](#). Il détectera le paradigme de l'action publique ainsi présenté.

Synthèse section 2

D'un point de vue méthodologique, ce travail de thèse s'inscrit dans une démarche constructiviste plus encline selon nous à comprendre les interactions entre acteur·trice·s, ainsi que leur construction de l'action. Ici, les personnes sont perçues comme construisant leurs propres réalités sociales. Cette volonté d'aller interroger les acteur·trice·s dans leurs inter-relations systémiques nous oriente vers une approche qualitative.

Notre étude comparative s'organisera entre deux grands « cas », les deux agglomérations, et une série d'intra-cas étudiés de façon symétrique. Le raisonnement scientifique retenu est celui de l'abduction qui permet des allers-retours entre les éléments théoriques et empiriques.

En plus des intra-cas étudiés, et de la littérature grise récupérée, nous nous appuyons sur des entretiens semi-directifs. La sélection de ces entretiens s'effectue après une étude exploratoire des deux territoires et l'identification des différentes parties prenantes. Les entretiens sont semi-dirigés à partir d'un guide d'entretien.

Enfin, le traitement de ces données se fait par un codage qui s'affine en partant d'une analyse descriptive pour aller vers un regroupement thématique puis conceptuel.

Synthèse Chapitre 3

Ce chapitre III nous permet d'exposer nos terrains et notre méthodologie de recherche. La première partie ([Section 1](#)) a dévoilé l'organisation territoriale de ces deux agglomérations. En plus d'une étude approfondie sur l'histoire et le fonctionnement interne de ces deux organisations, nous avons mené à bien une étude des parties prenantes. Les deux schémas territoriaux nous apparaissent relativement similaires dans leurs fonctionnements et leurs ressources (agents·e·s), mais leurs histoires diffèrent. Le travail de décryptage, d'identification et d'analyse des acteur·trice·s lié·es à ces agglomérations sur les questions littorales et écologiques semble, lui, démontrer une relative asymétrie dans la capacité à « challenger » la collectivité locale.

La deuxième partie ([Section 2](#)) s'est attachée à présenter les éléments méthodologiques de cette recherche. Méthodologie constructiviste qui a pour but d'analyser les liens entre les acteur·trice·s qui se fera dans un premier temps par une comparaison qualitative d'inter-cas en miroir sur les deux terrains, et ensuite par une série d'entretiens semi-directifs. L'ensemble de ces données recueillies fera l'objet d'un codage via le logiciel RQDA qui permettra de raffiner une analyse d'abord descriptive, puis thématique et au final conceptuelle.

PARTIE 3

Les données de terrain et leurs discussions

Chapitre IV : Management public littoral et Anthropocène, une étude comparative entre les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque.

Ce quatrième chapitre permet de présenter nos résultats. Cette recherche qualitative s'est construite à partir d'entretiens semi-directifs et la littérature grise des deux agglomérations étudiées. Nous allons dans la première partie ([Section 1](#)) décrire plusieurs éléments de réponse des territoires sur les questions écologiques et de gestion du littoral. Cette première phase nous permettra de collecter une structure de données. Cette structure de donnée aura deux intérêts, celui de préciser des codes de premiers ordres et d'identifier les acteurs·trices à rencontrer pour des entretiens semi-directifs. Ces entretiens semi-directifs permettront ensuite de proposer des codages de second ordre qui permettront de préciser des *patterns* ([Section 2](#)) et ensuite par abstraction de formuler des concepts ([Section 3](#)). Cette méthodologie décrite par (Gioia et *al.*, 2013) est fondée sur la *grounded theory* (Gehman et *al.*, 2017). Cette méthode s'est progressivement institutionnalisée dans les méthodes de recherche qualitative depuis le début des années 1990 (Berkowitz, 2015 ; Point, 2018).

Chapitre IV : Management public littoral et Anthropocène, une étude comparative entre les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque.....267

Section 1 : Actions publiques locales: hétérogénéité et héritage socio-culturel.....270

1.1 La gestion des risques littoraux au sein des deux territoires.....	270
1.1.1 Agglomération de La Rochelle.....	271
1.1.2 Agglomération du Pays Basque.....	273
1.2 La réponse des deux agglomérations au programme Investissement d’Avenir.....	277
1.2.1 L’organisation de la réponse de la CDA de La Rochelle à l’AMI TIGA : « Vers un littoral urbain zéro carbone français ».....	278
1.2.2 L’organisation de la réponse de la CD du Pas Basque à l’AMI TIGA « Pays Basque : territoire équitable, terre des paysans de demain ».....	282
1.3 Une étude des programmes municipaux 2020 des 58 communes littorales concernées.....	287
1.4 L’élaboration du Plan Climat Territorial sur les territoires rochelais et basque.....	294
1.4.1 Mise en place du Plan Climat de la CDA de La Rochelle.....	296
1.4.2 Mise en place du Plan Climat de la Communauté d’Agglomération du Pays Basque.....	300
1.5 La place de l’économie bleue au sein des deux agglomérations.....	304
1.5.1 La construction du carbone bleu à l’échelle rochelaise.....	305
1.5.2 La construction d’une feuille de route économie bleue au sein de l’agglomération basque.....	309
1.6 Analyses des notions de premier ordre.....	312
Synthèse Section 1.....	313

Section 2 : L’évolution de l’action publique locale au prisme de l’Anthropocène.....314

2.1 Le cadre des agent·es des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.....	314
2.1.1 L’organigramme des deux collectivités.....	314
2.1.2 L’action publique à travers ses agent.e.s.....	315
2.1.3 L’échantillonnage et le codage.....	316
2.2 Interprétations des acteurs·trice·s en matière d’évolution de l’action publique locale.....	318
2.2.1 Des approches multiples et complexes en matière de développement durable et gestion du littoral.....	319
2.2.1.1 Les motivations normatives et réglementaires pour les uns et de valeurs pour les autres.....	319
2.2.1.2 Les approches méthodologiques et organisationnelles asymétriques en fonction des services.....	320
2.2.1.3 Les approches avec les parties prenantes qui oscillent entre leadership et l’opportuniste opérationnel.....	322
2.2.2 Divergences sur la perception des évolutions ou révolutions des organisations au regard des enjeux littoraux et écologiques.....	323
2.2.2.2 L’émergence de nouveaux instruments de gestion de l’action publique.....	326
2.2.2.3 Des interrogations sur la capacité des collectivités à faire aux enjeux écologiques.....	326
2.2.3 Une relative absence dans la perception de l’évolution de leurs propres missions.....	330
2.2.4 Des tensions avec le top-management (direction générale et élu.e.s).....	332
Synthèse Section 2.....	334

Section 3 : Des paradigmes de l’action publique singuliers sur les deux territoires.....335

3. Présentation de la démarche et codage.....	335
3.1.1 La Démarche.....	335
3.1.2 Le Codage.....	335
3.2 Étude des routines administrative des cas étudiés.....	338
3.2.1 Postulat principal.....	338

3.2.2 Approche systémique.....	341
3.2.3 Orientations.....	343
3.2.4 Principes.....	345
3.2.5 Relations internes.....	347
3.2.6 Relations externes.....	348
3.2.7 Relations aux citoyen·ne·s.....	351
3.2.8 Système de contrôle de l'action publique.....	352
3.2.9 Modèle de gouvernance.....	354
3.3 Résultats des cas étudiés.....	356
3.3.1 La communauté d'agglomération Pays Basque.....	357
3.3.2 La communauté d'agglomération de La Rochelle.....	358
Synthèse Section 3.....	359
Synthèse Chapitre IV.....	360

Section 1 : Actions publiques locales: hétérogénéité et héritage socio-culturel

Cette section exploratoire s'appuie sur la rencontre de 26 acteur·trice·s des deux territoires sélectionnés pour préciser et documenter des cas étudiés : chargé·e·s de mission, responsables retraité·e·s, élu·e·s en charge des dossiers ou ancien·ne·s élu·es, responsables associatifs, chercheur·e·s. Ces entretiens ont duré entre 50 minutes et 90 minutes et ont été menés de façon non dirigée. La littérature grise concerne les documents publiés, mais aussi quelques documents de travail interne : comptes-rendus, notes en direction des élu·e·s. Dans cette exploration, nous avons retenu 10 intra-cas qui semblaient similaires dans leur temporalité mais également leur thème.

Ces cinq inter-cas sélectionnés concernent :

- la gestion des risques littoraux,
- la réponse aux programmes investissement d'avenir,
- l'élection municipale,
- la mise en place du plan aire énergie climat,
- l'économie bleue.

1.1 La gestion des risques littoraux au sein des deux territoires

Nous l'avons vu dans le [chapitre I](#), les risques littoraux revêtent plusieurs éléments : l'érosion et les submersions. Ces éléments sont des phénomènes naturels (phénomène météorologique intense) pour les submersions ou des phénomènes cinétiques à long terme. Le réchauffement climatique accélère et renforce ces deux phénomènes naturels. Nous allons ici voir comment les deux agglomérations répondent à ces enjeux.

Cette analyse s'est organisée grâce à une série d'entretiens exploratoires (5) voir Tableau 15, réalisés avec des agent·e·s de ces collectivités, des acteur·trice·s associés travaillant sur ces questions, par l'accès aux documents de travail (compte-rendus, listing des participant·e·s, documents finaux).

Interview 1	Chargé de mission PAPI	CDALR
Interview 2	Animatrice GIS Littoral Basque	CAPB
Interview 3	Directrice Risques littoraux	CAPB
Interview 4	Directeur ONG	CAPB
Interview 5	DGA Environnement	CDALR

Tableau 15: Profil des entretiens exploratoires dans la gestion du risque littoral

1.1.1 Agglomération de La Rochelle

La tempête Xynthia de 2010 a été un élément déclencheur de la prise en compte des risques naturels sur le littoral charentais, d'autant plus fragile que constitué de côtes basses. Les dégâts humains furent importants : 6 personnes tuées et toutes les zones basses submergées, soient 750 hectares, ce qui entraîna plus de 140 millions d'euros de dommages sur l'agglomération. C'était à partir de 2009 que la CDA avait sollicité une première étude de submersion marine. Dans son cadre réglementaire, l'État élabore les Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) qui vont être fixés en fonction de certains critères : le lien entre aléas et hauteurs d'eau, ainsi que la vitesse d'écoulement, mais aussi en fonction du recensement des enjeux futurs du territoire. Ce PPRL une fois réalisé entre 2011 et 2013 a pour utilité d'intégrer ces questions dans les règles d'urbanisme. Il est prévu que celui-ci soit révisé après que tous les travaux aient été finalisés (2022). Parallèlement, l'agglomération a géré les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). Les PAPI ont été initiés par l'État à partir de 2002 dans le but d'appréhender les inondations de façon globale à l'échelle d'un bassin de « risques ». La CDA va se doter de ces programmes à compter de 2012 en nommant un vice-président délégué, en intégrant ces questions à la direction « Eaux Pluviales et Littorales » et en recrutant un chargé de mission. Le périmètre de ce PAPI a été délimité aux 7 communes littorales de l'agglomération, ainsi que celle rétro-littorale de La Jarne. Ce programme avait pour objectif les éléments suivants : la surveillance et la prévision des inondations, l'alerte et la gestion de la crise, l'intégration du risque submersion marine dans l'urbanisme, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, le ralentissement des écoulements et les ouvrages de protection. Les protections étant portées par le Département de Charente-Maritime, une doctrine fut édictée à la rehausse de 80 cm à 1m des équipements anti-submersion (digues, enrochements) pour viser un objectif appelé « Xynthia + 20 cm ».

En lien avec le chargé de mission du PAPI et du vice président de la CDA, une série de concertation avec les communes fut engagée durant le premier semestre 2012. Trente réunions furent organisées avec les communes (élu·e·s et agent·e·s), trois avec le Département, une avec l'Université. Huit réunions publiques furent organisées au cours de l'été 2012. Un ensemble de mesures et de travaux a ainsi été formalisé puis labellisé par l'État en fin d'année 2012. L'ensemble des actions a été estimé à 59,2 millions d'euros sur la période 2013-2018. 97 % de cette somme a été dédié au renforcement ou à la création d'ouvrages de défense. Sur cette échelle intercommunale, c'est en réalité trois PAPI qui ont été déclinés : l'un du sud d'Angoulins-sur-Mer jusqu'à la pointe Saint-Clément de la Commune d'Esnandes porté par la CDA ; l'autre du « Nord Aunis » pour la partie du

nord de la commune d'Esnandes, porté par Syndicat Hydraulique du Nord Aunis (SYHNA) et enfin, au sud, celui de « Baie d'Yves » porté par le Syndicat Intercommunal du Littoral Yves, Châtelailon, Aix, Fouras (SILYCAF) ; un PAPI central et deux autres au nord et au sud faisant le lien avec les territoires littoraux limitrophes. Le PAPI de la CDA est ainsi organisé autour des maîtres d'ouvrages qui sont l'État, le Département, la Région, les communes littorales et la CDA. Un comité de pilotage intègre en plus les services de secours, l'Agence de l'eau, différents syndicats littoraux, des professionnels (conchyliculteurs) et l'Université. La CDA coordonne sa mise en œuvre le temps du PAPI. En 2022, l'ensemble des travaux seront effectués.

Dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015, un certain nombre de compétences a été transféré aux EPCI dont la « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI). La GEMAPI, appliquée au 1^{er} janvier 2018, va obliger la CDA de La Rochelle, déjà en charge du petit cycle de l'Eau (eau potable et assainissement), à gérer le grand cycle (eaux pluviales et cours d'eau). Une réflexion est ainsi mise en place sur le lien entre cours d'eau et littoral, car dès qu'il pleut, les nappes phréatiques percolent, ce qui ne permet pas à l'eau à s'écouler lorsque que la mer est haute deux fois par jour et peut ainsi produire des débordements. La direction « Eaux Pluviales et Littorales » a été créée pour gérer l'eau en amont et en aval. En 2013, 2019, 2020, 2021, comme le souligne l'agent en charge de ces questions, il y eu des cumuls de pluie importants sur la CDA avec des sols saturés, des marais à plein et en cas d'alerte météo, les sur-inondations étaient possibles. Pour se prémunir de cela, depuis l'automne 2020, la direction « Eaux Pluviales et Littorales » travaille sur un nouveau PAPI sur les questions de ruissellement et de remontées de nappes ainsi que d'élévation de cours d'eau. Une agente a été recrutée pour gérer ce dossier. Ces nouvelles compétences vont renforcer la réflexion et l'interdépendance entre les zones littorales et rétro-littorales selon des plans de gestion de submersion et les fonctions hydrauliques. Il se pose ainsi la question des enjeux environnementaux et agricoles avec des usages existants et de l'impact de ces débordements. À la CDA de La Rochelle, ces questions sont gérées dans le cadre de ces réglementations avec deux agents et leur directeurs en renfort.

Des actions de sensibilisation ont été organisées par l'agglomération dans un programme éducatif en direction des jeunes et des enfants qui a été réalisé par la CDA et un prestataire, mais déployé par quatre associations locales (E.C.O.L.E. de la Mer, LPO, Nature Environnement 17 et Les Petits Débrouillards). Ce programme est en place depuis 2016 et envisage à terme des sensibilisations plus « grand public ». Néanmoins, sur ces questions, le service « Eaux Pluviales et Littorales » n'a pas été mobilisé pour la conception réalisée par la Ville de La Rochelle autour de l'exposition « Climat-Océan », voulue comme vitrine sur ces questions. Mais, aux dires des agent·e·s, la culture du risque

est un exercice de longue haleine pour beaucoup, les travaux sont en passe d'avoir été réalisés, il y a peu eu d'événements météorologiques hormis 2014 et 2016. Alors, on peut voir un certain relâchement sur la question de la prise en compte du risque, ce que nous pouvons vérifier dans notre étude des programmes municipaux (voir [Chapitre IV section 1-3](#)). Aujourd'hui, la CDA appuie les particuliers afin d'effectuer des diagnostics de vulnérabilité dans leurs habitats pour proposer des travaux dans la limite d'un plafond financier car beaucoup ont acheté après Xynthia sans réaliser les risques encourus. D'un point de vue politique, on continue à installer certains grands projets dans des zones considérées à risque. Le déplacement du Centre Hospitalier de La Rochelle à compter de 2023 en est un exemple²¹².

1.1.2 Agglomération du Pays Basque

La gestion du littoral basque concerne 35 km de linéaire sur l'agglomération. La réflexion sur les risques littoraux n'est pas étrangère au territoire mais va se matérialiser dans une stratégie locale récente par les pouvoirs publics locaux. Il est aussi le fruit de l'évolution des compétences des EPCI avec une spécialisation accrue ces dernières années. La fusion des deux agglomérations littorales (Côte Basque-Adour et Sud Pays Basque) a aussi perturbé la mise en œuvre des actions qui en découlent. Historiquement, c'est à travers la question de la qualité de l'eau que la notion de risque a été réfléchi à une échelle plus globale de territoire. Dans les années 1990, des analyses de qualité de l'eau mauvaises mobilisent des acteur·trice·s locaux et des associations (Surfrider) qui obligent les élu·e·s locaux à réagir. Un travail sur l'assainissement est lancé, mais aussi le besoin d'avoir plus de données dynamiques sur l'état de la qualité de l'eau. Les deux agglomérations littorales, le Département travaillent à la mise en place d'un GIS littoral (Groupe d'Intérêt Scientifique) (transfrontalier) autour de deux sujets, la qualité de l'eau et les risques côtiers, dès 2013 après plus de deux ans de gestation. Ce GIS permet à la fois de proposer des sujets de recherche qui émanent soit des universités et des chercheur·e·s, soit de la collectivité.

Dans le même temps, le GIP (Groupe d'Intérêt Public) littoral Aquitain est créée avec l'observatoire de la côte Aquitaine et la stratégie littorale du trait de côte qui va permettre au territoire de s'emparer pleinement des sujets en initiant la réflexion politique et technique. La GEMAPI va accélérer définitivement la réflexion.

²¹² La construction du nouvel hôpital est soumis aux débats relayés dans la presse régionale. Le président-maire souhaite le maintenir en centre ville de La Rochelle. Mais une partie des détracteurs estiment que la zone retenue expose les accès du futur équipement à des risques de subversion. Ces craintes nous ont été également rapportées par des agent·e·s de la collectivité.

Deux stratégies locales sur les deux agglomérations littorales de l'époque vont être écrites avec la même méthodologie, celle du GIP. Il y aura plus de facilité à mettre en place la cohérence de ces deux schémas lors de la fusion du nouvelle EPCI. L'agglomération du sud choisissant de communiquer et celle du nord communiquant moins parce que plus contrainte par les aménagements et les choix possibles (hyper urbanisation littorale). L'agglomération de la CAPB à ce jour ne gère pas les ouvrages, ni les questions de l'érosion. Il y a un attachement important à la gestion des ouvrages par les municipalités. Aujourd'hui, les sujets du service de la direction « Littoral et Milieux naturels » de la CAPB sont : la création d'une exposition itinérante sur les risques côtiers, l'intégration des risques côtiers dans les documents d'urbanisme (des projections du trait de côte aux horizons 2023 et 2043 dans le cadre d'un Porté à connaissance signé su Préfet en 2019, le projet MAREA du GIS Littoral Basque : (MAREA pour « Modélisation et Aide à la décision face aux Risques côtiers en Euskal Atlantique). Les problèmes des communes à propos des côtes à falaise sont accompagnés (exemple à Bidart suite à un mouvement de terrain), étude prospective sur la route de la corniche (problème d'érosion), retour sur la tempête avec le BRGM, l'observatoire de la côte aquitaine, et le projet de recherche EZPONDA²¹³ afin de mieux comprendre les mouvements de falaise. En effet, la particularité de la côte basque est qu'elle possède 30 km sur 35 de falaise, ce qui entraîne des mouvements de terrain de plus en plus visibles. L'exemple emblématique est aujourd'hui la route de la Corniche qui relie Cibourre à Hendaye le long du littoral. Longue de 7 kilomètres, elle est remarquable pour son point de vue à la fois sur la baie Txingudi et sur l'arrière pays. Elle a résisté à l'urbanisation et est aujourd'hui un site classé. Le Préfet des Pyrénées-Atlantiques a pris la décision de fermer le sentier du littoral à partir de l'été 2021, et d'organiser des contournements de certaines portions de la route devant le recul du trait de côte. Le représentant de l'État ne cache pas la fin à moyen terme de cette route²¹⁴. Deux autres projets sont pilotés par le GIS. Le premier projet qui fait figure d'expérimentation concerne la relocalisation d'un secteur d'activités de Saint-Jean-de-Luz nord, c'est-à-dire le repli des activités humaines vers l'intérieur afin de rendre le rivage à la nature, et de pouvoir faire opposition aux submersions. Enfin, à l'échelle du Pays basque nord, un travail est en cours avec le BRGM pour la réalisation d'une étude pour les horizons +30 ans et +100 ans. Ce travail a débuté en 2022 en concertation avec les acteur·trice·s locaux : communes, service de l'État, Région, Département, Syndicat du SCOT, GIP Littoral).

213 Falaise en basque

214 La Corniche basque : le sentier provisoirement fermé, la route condamnée à terme, Sud Ouest, le 31/05/2021

Le GIS Littoral basque est le fruit également d'un partenariat transfrontalier avec la province de Gipuzkoa et certains acteur·trice·s privés : la fondation AZTI, Suez Eau, Gasagec Ingénierie, ainsi que l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et du BRGM. Les thématiques de recherche sont établis avec l'ensemble des acteur·trice·s et concernent d'après le contenu des conventions, pour exemple celle de 2017-2020 :

- Caractérisation et gestion des risques côtiers,
- Évaluation de la qualité des eaux de baignade,
- Préservation de la biodiversité littorale et marine,
- Développement des énergies renouvelables,
- Gestion des macros déchets.

Le GIS est coordonné par une agente de la CAPB qui assure l'animation du travail de ces membres ainsi que le montage de dossiers de subvention. Un temps porté par le Département, il est pleinement assumé par la CAPB depuis 2015. Sa présidence est assurée par la CAPB.

Depuis 2019 a émergé un autre espace de concertation avec les acteur·trice·s du littoral. A l'époque, l'ONG européenne Surfrider, qui a son siège à Biarritz, a édité un guide sur leurs préconisations en matière de concertation. Il s'agissait selon son directeur d'explicitier à travers des expériences de terrain le terme de concertation. L'ONG voulait montrer que le cadre réglementaire de la concertation était inopérant. Selon eux, la concertation est invoquée lorsque la décision est prise. Cette concertation n'intervient donc pas sur l'essentiel, mais se heurte également à la difficulté d'identifier les parties prenantes. Enfin, selon cette ONG, sur les enjeux des océans, il s'agit de considérer les personnes comme des usager·ère·s et non comme des propriétaires. Suite à ces questions, ils ont pensé à créer un espace permanent de concertation. L'échelle fut une première question : la région semblait trop grande, la commune très petite, l'agglomération leur a semblé le bon niveau. Toujours, selon les dires du directeur : « *tout le monde semblait intéressé pour nous aider sur ce projet, à commencer par la CAPB, le Conseil Régional a proposé un financement ainsi que la direction des affaires maritimes* ». Une fois les financements obtenus pour une expérimentation, ils ont réalisé une étude sur les enjeux socio-économiques et environnementaux du littoral basque en cherchant à mobiliser les acteurs les plus importants. Ils ont ainsi identifié :

- Trois organisations politiques administratives du territoire : Région, Communauté d'Agglomération, Direction Inter-Régionale de la Mer,
- Trois principaux acteurs économiques : Pêche, Tourisme, Port de commerce ;

- Trois organisations représentatives de l’Océan et ses ressources : laboratoires scientifiques et associations,
- Trois principaux usages de loisirs : surf, plaisance, plongée.

Malgré le COVID, l’espace de concertation a travaillé pour identifier un sujet de travail, à l’heure actuelle « le liga »²¹⁵ qui impacte les pêcheur·euse·s et peut-être aussi avec des conséquences sanitaires. Surfrider anime cette expérimentation qui est prévue pour durer trois ans. Cet espace se saisit de ces problématiques et pour le moment regroupe vingt-cinq personnes. D’autres problématiques sont évoquées telles que l’énergie marine renouvelable. L’animation est encadrée par deux facilitatrices spécialisées en intelligence collective.

En synthèse, nous observons une gestion des risques littoraux distincte dans les deux cas étudiés. Pour l’agglomération de La Rochelle, après un épisode traumatique, la collectivité avec ses communes concernées a piloté de façon dirigée une politique publique ambitieuse de protection du littoral (60 millions d’euros) dans le but de préserver son littoral et ses habitants. L’autre collectivité, qui n’a pas vécu un tel épisode, a envisagé la gestion du littoral par une approche qualitative du milieu naturel, et aujourd’hui est en train de mettre à son agenda les questions d’érosion et de modification du trait de côte. Pour l’agglomération de La Rochelle, nous observons un management de l’action publique dirigée et *top-down*, tandis que l’agglomération du Pays Basque semble mettre en place des espaces de dialogue et de construction de l’action publique plus *bottom-up*, ou du moins une gouvernance horizontale. Ce qui nous amène à l’observation de plusieurs notions de premier ordre²¹⁶ selon le Tableau 16.

215 Le « liga » est un phénomène qui est observé sur les côtes métropolitaines. Sur la côte Basque, ce phénomène est récurrent et s’accroît depuis dix ans. Sur la côte Basque, cette substance est dénommée « liga » dérivé de « *ligarda* » signifiant « liquide gluant ». Il s’agit d’un ensemble d’éléments organiques et minéraux provenant de la terre et de la mer. Sa prolifération est encore mal connue mais notamment obstrue les filets de pêche.

216 Le codage de premier ordre est une analyse fine du processus d’évolution de l’action publique littorale. Pour cela nous analysons l’historique et la descriptions des infra-cas décrits. La description des infra-cas a été validée par les acteur·trice·s.

<p>Notions de premier ordre CDALR</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les événements climatiques provoquent une actions publiques avec des moyens spécifiques, - Des angles morts sur les questions de qualité de l'eau et des milieux, - Zone littorale et rétro-littorales peu liées, - Pilotage au niveau CDALR et ses communes.
<p>Notions de premier ordre CAPB</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'événement climatique « traumatisant », - Les questions liées au littorales prises en compte par la CAPB (économie bleue, qualité de l'eau), - Zone littorale et rétro-littorale liées par la question de la qualité de l'eau, - Pilotage par l'agglomération mais avec des acteur·trice·s et forme d'organisation variées (laboratoire de recherche, acteur·trice·s socio-professionnels, ONG par les exemples du Groupement d'Intérêt Scientifique et de l'espace permanent de concertation.

Tableau 16: Notions de premier ordre sur la gestion des risques littoraux, Auteur, 2021

1.2 La réponse des deux agglomérations au programme Investissement d'Avenir

Les agglomérations de Bayonne et de La Rochelle ont répondu à une manifestation d'intérêt et à un appel à projet initiés par la Caisse des Dépôts et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires en 2017. Cet appel à projet s'inscrit dans le cadre du Programme des Investissements d'Avenir (PIA3) et de l'action « Territoires d'Innovation – Grande Ambition » (TIGA). Il s'agit d'un fonds de 450 millions d'euros qui a pour objet de stimuler et d'encourager auprès des territoires des transformations sur les enjeux des transitions écologiques, sociales et numérique axées sur la ville, la forêt, le tourisme ou encore l'agriculture (cahier des charges AMI TIGA, mars 2017).

À cette occasion, nous nous proposons d'analyser la façon dont ces deux agglomérations ont animé leur démarche et mis en œuvre une démarche multi-acteur·trice·s pour y répondre.

L'appel à projet - objet administratif en développement depuis plus d'une dizaine d'années - s'inscrit dans une réforme de l'action publique qui entre autres vise à plus d'efficacité dans le lien administration centrale / collectivités locales. Ces processus de réponse à des appels permettent de comprendre un certain nombre de théories implicites de gouvernabilité / gouvernance territoriale (Bezes, Siné , 2011) dans des applications très concrètes (Lascoumes, Le Galès, 2004).

Le processus pour les « répondants » a été construit en deux étapes :

- Étape AMI – toute l'année 2017, pendant laquelle les territoires et leurs consortiums ont été appelés à se manifester en partageant une première réponse, une ébauche de gouvernance et de partenariat (économique, scientifique, société civile),

- Étape AAP – toute l'année 2018, une dizaine de territoires sélectionnés, avec une aide de 400 000 euros, ont dû formaliser une réponse précise pour déposer le dossier final à la fin du premier trimestre 2019.

Dans le cadre de cette étude, nous étudierons la mobilisation des deux agglomérations lors de l'étape AMI, c'est-à-dire la 1^{ère} étape. La deuxième étape n'a pas été possible pour l'une des agglomérations, car seule la CDA de La Rochelle est devenue lauréate des Investissements d'Avenir.

Nous essaierons dans cette analyse de mieux comprendre les systèmes de gouvernance multi-acteur·trice·s qui se jouent dans une stratégie de réponse à une même politique publique nationale via ces deux agglomérations littorales que sont Bayonne (CAPB) et La Rochelle (CDALR).

Méthode de l'étude comparative

Cette analyse s'est organisée grâce à une série d'entretiens (8) réalisés avec des agent·e·s de ces collectivités, des acteur·trice·s associés ou non au processus (Tableau 17), par l'accès aux documents de travail (compte-rendus, listing des participant·e·s, documents finaux) et la participation à des forums et des réunions publiques dédiés à cet AMI.

Interview 1	DGA, directeur des territoires	CAPB
Interview 2	Chargé de projet – Service de développement économique	CAPB
Interview 3	Conseil de développement – Chargé de projets	CAPB
Interview 4	DGA retraité – Service environnement	CDALR
Interview 5	Directrice de projet – Service centraux	CDALR
Interview 6	Chambre agriculture – Chargé de projet	CAPB
Interview 7	Association – Chargé de développement	CDALR
Interview 8	Association -Dirigeant associatif	CAPB

Tableau 17: Profil des entretiens exploratoires dans le cadre du PIA

1.2.1 L'organisation de la réponse de la CDA de La Rochelle à l'AMI TIGA : « Vers un littoral urbain zéro carbone français ».

Jean-François Fountaine, le président de la CDA de La Rochelle à partir de 2014, le partenariat avec ENGIE va orienter le territoire sur les questions énergétiques.

Lorsque l'AMI est publié par la Caisse des Dépôts et le CGET, le directeur du service Environnement, avec son collègue en charge du Plan Climat, rédige une première note de travail début 2017, réalisée avec ENGIE et EDF, de ce qui allait devenir La Rochelle « zéro carbone ». Dans le même temps, une rencontre informelle (aux Francofolies) de la présidence de l'Université de La Rochelle et des cadres de l'agglomération acte une rencontre de travail sur cet appel à projet. Le dossier part sans trop d'illusion de la part des services et reçoit une première instruction positive du Président et de ses collaborateur·trice·s. Ensuite, le service « environnement » sera orienté vers ces questions exclusivement « énergie » et la sortie progressive des questions sur la biodiversité, historiquement ancrées...

Dans le même temps, un des fondateurs de l'Université de La Rochelle, du Laboratoire des Sciences de l'Ingénieur et spécialiste du bâti durable, accompagne le président actuel de l'Université sur ce dossier notamment avec l'expérience d'un travail partenarial avec Atlantech.

Rapidement, un travail d'exploration s'organise entre l'Université de La Rochelle et la CDA de La Rochelle. Ce premier tour de table va très vite réunir la technopôle de Lagord (Atlantech) et le Grand Port Maritime.

Atlantech est un technopôle de 27 hectares créé sur le site d'un ancien terrain militaire du 519^{ème} régiment du train de la commune de Lagord, initiée par la CDA de La Rochelle et qui a pour vocation de drainer un écosystème d'acteur·trice·s sur l'habitat durable. Les premiers bâtiments sortent de terre en 2014, avec le nouveau siège du Crédit Agricole Charentes-Deux-Sèvres et les premiers éléments du cluster éco-habitat. Nous allons pouvoir retrouver sur ce lieu une offre de formation, pour les professionnel·le·s et les étudiant·e·s par l'inter-médiation de l'Université de La Rochelle, de l'École d'Ingénieur (CESI), mais aussi les professionnel·le·s, un incubateur d'entreprises (Creatio Lite) et en sept hectares dédiés à l'implantation de nouvelles entreprises. Une dernière tranche est en cours avec la création de 300 logements dédiés aux étudiant·e·s à l'horizon 2020-2022. Ce parc est piloté par la CDA de La Rochelle et a obtenu un soutien des Investissements d'Avenir avec l'ADEME.

Le Grand Port Maritime de La Rochelle est un établissement public de l'État défini par la loi du 28 novembre 2008 doté d'un conseil de surveillance qui inclut les représentant·e·s des collectivités locales, et un directoire dont le président est nommé par décret. Celui de La Rochelle-La Pallice est le 6^{ème} grand port de France en tonnage de marchandise et doit selon la loi (Code des transports, art. L. 5312-1.) : « intégrer les enjeux du développement durable dans le respect des règles de concurrence ». Dans le dernier bilan carbone de la CDA de la Rochelle, cet acteur compte pour 40 % des émissions de GES en comptabilisant son activité propre, mais aussi par les flux entrants et

sortants. Une charte du développement durable a été mise en place. Elle a été amendée par des associations de protection de l'environnement (France Nature Environnement, LPO) ainsi que par les collectivités locales. Il affiche également une série de certifications : en 2014, la certification de son système de management de la sécurité conformément au référentiel OHSAS 18001 ; en 2007, les certifications ISO 9001 (qualité) et ISO 14001 (environnement) obtenue en 2011. Elles ont été renouvelées depuis. Enfin, depuis 2016, le Port Atlantique et ses partenaires ont engagé une démarche d'Écologie Industrielle et Territoriale avec ce qui allait devenir l'association MER (Matière Énergies Rochelaises) soutenue par l'ADEME et la Région Nouvelle-Aquitaine pour initier des démarches inspirées de l'économie circulaire.

Une fois le principe d'un dépôt de dossier commun accepté par les principales parties, un consortium resserré et complété par 10 autres partenaires choisis par ces premiers va être constitué. Ils vont alors travailler à la réflexion sur la réponse à apporter autour de cette problématique *« comment stimuler le développement démographique et économique de l'homme en préservant au mieux le milieu maritime et littoral et en augmentant la résilience du territoire ? »*. Ce consortium est composé de : Ville de La Rochelle, Université de la Rochelle, Grand Port Maritime de commerce de La Rochelle, Atlantech, Engie, Enedis, CEA Tech, EDF, Tipee²¹⁷, Panga²¹⁸, Biotop²¹⁹, Alstom, Transev. Très rapidement, l'idée force développée va être de devenir le premier territoire urbain littoral français à afficher un bilan territorial « zéro carbone ».

La construction de cette réponse va se faire entre ces partenaires et avec l'aide de deux cabinets d'études dont la contribution n'a pas été précisée. D'autres acteur·trice·s ayant connaissance de cette mobilisation ont tenté d'y participer, ou du moins de faire valoir des points de vue sur l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), l'éducation à l'environnement, ou les actions sociales. Mais ceux-ci pour cette première étape, ne semblent pas avoir été pris en compte pour différentes raisons : le Comité de pilotage semblait inaccessible, et même les agent·e·s des services concernés (Transition écologique, ESS), de leur propre aveu, n'avaient pas plus d'informations car le pilotage CDA se retrouvait en petit comité hors service sectoriel et situé au cabinet du Président et un ou deux chargé·e·s de mission recrutés pour l'occasion chapeautés par le chef du service Stratégie et coopérations territoriales à la CDA.

217 Plateforme technologique du bâtiment durable.

218 Entreprise qui travaille sur le Smart Building et la Smart City.

219 Réseau d'entreprises sur les questions d'économie circulaire.

Le dossier sera déposé à l'automne 2017 auprès du CGET pour répondre à l'ambition de la neutralité carbone du territoire d'ici à 2040, la réponse s'appuyait sur sept leviers :

Encadré 5: Les sept leviers de la neutralité carbone sur l'agglomération de La Rochelle

Levier 1 – Accompagnement à l'acculturation et l'implication citoyenne

Il s'agit là d'acculturer l'ensemble des acteurs (citoyens, entreprises, familles...) à l'impact du carbone de leurs activités. Il propose également de faire participer les citoyens à l'agrégateur carbone, sorte de bourse locale du carbone.

Levier 2 – Carbone bleu et préservation littorale et aires marines

Il est souhaité que les puits de carbone soient développés et renforcés pour fixer le CO₂ (océan, zones humides). Il est prévu de développer les stratégies d'adaptation sur les risques d'érosion et de submersion du littoral.

Levier 3 – Efficacité bâti et réseaux

L'enjeu est de réhabiliter 120 000 m² de bâtiments par an (individuel, collectif, social, privé, public) d'un point de vue énergétique, mais aussi en développant les énergies renouvelables et les réseaux de chaleurs.

Levier 4 – Autoconsommation ENR multi-usages

Développer une offre commerciale pérenne de gestion énergétique intégrée, basée sur l'autoconsommation d'énergies renouvelables au niveau du territoire. Améliorer des circuits de consommation énergétiques exemplaires en termes d'efficacité (tant dans le domaine du bâtiment que sur les usages de mobilité terrestre et côtière) et améliorer la flexibilité et la résilience des réseaux.

Levier 5 – Mobilité douce « as a service »

Proposer une offre commerciale de bout en bout (as a service) avec une flotte de véhicules autonomes intégrés aux transports publics. Articuler cette nouvelle offre avec celles déjà décarbonées telles que le bus, le vélo, la marche à pied...

Levier 6 – Écologie Industrielle

Penser l'économie circulaire dans une économie post-carbone avec les acteurs des ports, les industries pour développer les chaînes d'approfondissement dans le secteur marchand et développer les modèles liés à l'économie circulaire des déchets.

Levier 7 – Gouvernance de la donnée et modèles économiques

Dans le cadre d'un usage numérique responsable, il s'agira de développer une production de données permettant d'optimiser la mesure, l'évaluation et les mutualisations possibles pour les acteurs.

Il est proposé que ces leviers soient développés dans sept zones de la CDA de La Rochelle afin, les cinq premières années, de pouvoir mieux les étudier en condition de living lab. Il est noté que cinq zones sont littorales et deux plus en retrait (Périgny et Lagord-Atlantech).

Le comité de pilotage, composé des quatorze partenaires, présidé par le président de la CDA de La Rochelle pour décider des éléments stratégiques et assurer la liaison avec les autorités du PIA 3. Réuni tous les 4 mois, il aura la charge de l'évaluation du programme.

Le comité opérationnel, dirigé par le coordinateur opérationnel (CDA), sera composé des sept chef·fe·s de projet - lieux d'expérimentation et des sept chef·fe·s de projets « leviers opérationnels », ainsi que d'un représentant de chaque partenaire du projet. Ce comité assurera le suivi des activités au jour le jour, s'assurant de l'atteinte des objectifs au sein d'un levier opérationnel, de la mise en œuvre des plans initiaux, de l'avancement des différentes expérimentations, de la bonne coordination des acteur·trice·s.

Le comité consultatif sera composé de membres extérieurs au projet : acteur·trice·s locaux, investisseur·eus·s, entreprises, universités, conseil de développement, citoyen·ne·s, associations, etc., non impliqués directement dans le projet. Le rôle de ce comité sera triple : assurer un regard critique sur le projet, proposer de nouvelles orientations et garantir la répliquabilité du projet sur d'autres territoires via des actions de communication et des conseils pour assurer la transférabilité. Les modalités de casting de cet organe ne sont pas précisées.

L'impact du programme la Rochelle Zéro carbone est envisagé selon les auteurs par rapport à quatre axes d'ici à 2030/2040 :

- Compensation carbone complète,
- Évolution démographique attrayante (+ 10 % de population de jeunes actifs),
- Évolution économique (création de 9000 emplois dans les filières d'écologie industrielle),
- Préservation des ressources naturelles, accroissement de la biomasse, puits de carbone et ressource halieutique.

Nous notons que les impacts liés au tourisme, agriculture et alimentation et l'économie sociale et solidaire et l'économie de services sont totalement absents des impacts pour le territoire. Les questions agricoles et de tourisme seront intégrés fin 2020 dans ce projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone ».

1.2.2 L'organisation de la réponse de la CD du Pas Basque à l'AMI TIGA « Pays Basque : territoire équitable, terre des paysans de demain »

À l'arrivée de l'AAP début 2017, une chargée de projet au service développement économique alerte son DGA de l'intérêt de ce projet. Celui-ci lui demande de travailler les angles d'attaque. En lien avec l'équipe de développement économique qui vient d'intégrer les services de l'agriculture et de la pêche, il est décidé de partir sur l'alimentation et l'agroalimentaire. Cette réponse est jugée

intéressante pour associer de nouveaux métiers et services au sein de la direction développement économique de cette nouvelle collectivité « XXL » composée de 158 communes.

Le 24 juillet 2017, la CAPB organise une première plénière avec 153 acteur·trice·s issus des têtes de réseaux, chambre consulaires, secteur de la recherche, de l'éducation populaire, syndicats, comité de pêche, producteurs, collectivités locales et secteur bancaire... L'AAP y est présenté ainsi que les premières hypothèses de la CAPB : circuits courts, durabilité, gestion des ressources naturelles et open data.

Un appel à contribution est lancé, plus de 130 fiches actions seront rédigées lors du mois d'août par 63 organisations différentes.

Sept ateliers thématiques sont ensuite organisés avec 121 personnes aidés par BLEZAT Consulting.

- Nouvelles pratiques,
- Foncier,
- Eau,
- Formations et enseignement supérieur,
- Énergies,
- Nouveaux produits, nouvelles pratiques,
- Numérique et open data.

L'idée force d'un territoire « équitable » émerge. Elle est validée lors d'une plénière du 11 septembre 2017, le terme « paysan » est retenu plutôt que « agriculteur » car résumant mieux la réalité locale selon les participant·e·s.

Encadré 6: Les axes du projet « Pays Basque : territoire équitable, terre des paysans de demain ».

Le projet se décline en cinq axes :

- Positionner les producteurs au centre de la création de valeur pour augmenter les revenus,
- Incuber, expérimenter, déployer les projets (technologiques, organisationnels, sociaux...) pour un campus agropolitain Pays Basque,
- Faire des savoirs et de la connaissance pour tous (agriculteurs, transformateurs, consommateurs, citoyens...) un moteur pour l'agriculture de demain,
- Imaginer de nouveaux mécanismes de régulation publique pour faire de la Terre et l'Eau des Biens communs,
- Poursuivre l'ambition du changement d'échelle à opérer vers un projet alimentaire durable en Pays Basque.

Dans ce contexte de remise en cause des modèles agricoles traditionnels et de fourmillement d'initiatives locales, le Pays Basque ambitionne de devenir le laboratoire des Agricultures de Demain, en faisant de l'agriculture un objet/sujet d'innovation. La problématique de départ est de développer les nouvelles formes d'agricultures à l'échelle d'un territoire entier.

Pour réussir ce pari, le projet du Pays Basque se fonde sur plusieurs leviers :

Encadré 7: Leviers du projet « Pays Basque : territoire équitable, terre des paysans de demain ».

La création d'un label Pays Basque Territoire Équitable s'appuierait sur trois principes fondateurs :

- Une rémunération juste du producteur,
- Une transparence complète de la chaîne de production/transformation/distribution,
- L'excellence alimentaire et environnementale des produits labellisés,
- Label sera fondé d'après une démarche de certification, à la fois scientifique (chercheurs·es) et participative (usagers, professionnels).

Les différents leviers :

1) Le projet prévoyait, la multiplication et la diversification des productions agricoles et des activités de l'agriculteur : émergence et structuration des micro-filières, développement et amélioration d'outils de transformation collectifs et mutualisés, partenariats avec des laboratoires de recherche et centres de transfert de technologie spécialisés, fabrication de nouveaux produits issus des entreprises agroalimentaires.

2) Il était également prévu la création d'un fonds d'investissement valeur ajoutée « Garapena » par la création d'outils économiques, l'intervention au capital d'entreprises de transformation lors de la transmission, la création d'unités de valorisation énergétique dans une logique de valorisation des déchets ou coproduits de l'agriculture et d'amélioration des process industriels. Le fonds d'investissement mobilisera différents partenaires (Herrikoa, BPI, Aquity, BDEA, groupes coopératifs, banques...) et pourra intervenir sous différentes formes (intervention au capital, prêt).

3) Le renforcement de l'environnement technologique : le développement d'outils liés à la traçabilité des produits et de plateformes technologiques, incubateur « start'up agri », initier et porter un Plan Installation, l'accompagnement à l'émergence du Paysan digital.

4) Former les agriculteurs de Demain : Hub de formation en Agri-écologie (formation initiale et continue), chaire de recherche sur les thèmes de l'Agri-écologie et de l'Agriculture paysanne, Université populaire agricole du Pays Basque, Cinémathèque du monde paysan et marin au Pays Basque.

5) Une nouvelle régulation au service d'une « sanctuarisation » du foncier agricole productif : création de la foncière agricole « LURRA » (*terre* en euskara), droit à l'expérimentation dans le domaine réglementaire, nouveaux modes de mise à disposition du foncier agricole, information sur la qualité de l'eau plus fine et ouverte à tous, nouvelles pratiques d'élevage et culturales, nouveaux systèmes de gestion globale de l'eau en estive, création d'un Groupement d'Intérêt Scientifique sur l'Eau.

6) Vers un projet alimentaire territorial : mettre en place une nouvelle gouvernance alimentaire, sensibiliser le consommateur à une alimentation saine et durable, rechercher la mise en cohérence des projets locaux, créer un système logistique et économique mutualisé et adapté aux besoins, accompagner le développement de l'agriculture biologique.

Ce groupe (CAPB et le cabinet de *consulting*) a avancé « en mode projet ». Il était composé du DGA et de trois chargé·e·s de missions, accompagnés parfois par les bureaux d'études. Aux yeux de cette chargée de mission, ce groupe n'émanant pas de légitimité dans l'organigramme, il était hors service et c'est ce qui a pu expliquer selon elle que le travail ait pu être fait en moins de trois mois.

Un dossier d'un millier de pages est ficelé pour le 29 septembre 2017. Il propose le concept de « territoire équitable. Terre de paysans de demain ». 75 courriers d'appui accompagnent ce dossier, issus des labels, des universités et laboratoires, des entreprises, des producteur·trice·s, des institutions agricoles, des institutions publiques (communes, CCI, Mairies, Syndicat Mixte), des outils à vocation foncière, des groupements de consommateur·trice·s et de la société civile (associations).

Le dossier a été soutenu devant un jury du Commissariat aux Investissements par une commission composée d'un élu, du DGA, de deux paysans issus de la FNSEA, de Euskal Herriko Laborantza Ganbara (syndicats agricoles antagonistes) et d'un chercheur.

En synthèse, à propos de la comparaison de la réponse à ces deux appels à projet des agglomérations de Bayonne et La Rochelle, nous retenons quelques éléments sur les systèmes de gouvernance multi-acteur·trice·s.

Au préalable, nous devons préciser qu'en 2019, l'agglomération de La Rochelle fut désignée lauréate de cet appels à projets avec vingt trois autres territoires tandis que l'agglomération du Pays Basque fut stoppée en deuxième sélection²²⁰. Le comité d'experts de TIGA dans sa justification auprès de la CAPB du 4 janvier 2018 notait «[points forts] *les innovations juridiques et de gouvernance collaborative originales et exemplaires...* [points faibles] ... *sous-estimer l'apport du tourisme, du résidentiel, des seniors et du littoral* »²²¹. Nous comparons que le dossier de l'agglomération de La Rochelle n'intégrait pas non plus les éléments du tourisme, du résidentiel ou des seniors.

L'urgence de l'appel à projet : une fois la validation de principe engagée qui a duré entre un et deux mois, s'engage une course contre la montre pour les chargé·e·s de missions qui sont, soit engagés pour cette occasion, soit déjà en poste car positionnés sur les compétences requises (de par leur service). À chaque fois, il s'agissait d'agent·e·s contractuels. Le cadre de l'appel à projets ou à manifestation d'intérêts met en pression l'action publique sur le fait que l'on réalise sur moins de quatre mois des choses pour lesquelles la collectivité aurait eu besoin de plus de temps. Nous « *sommes obligés de fonctionner en groupe-projet* » note les deux chargées de mission, ce qui

²²⁰ <https://www.banquedesterritoires.fr/24-territoires-dinnovation-vont-beneficier-dune-enveloppe-de-450-millions-deuros-sur-dix-ans> [consulté le 16 juin 2022].

²²¹ Courrier de la Caisse des Dépôts à l'Agglomération du Pays Basque, le 4 janvier 2018.

explique pour les deux collectivités un comité de pilotage resserré. D'ailleurs, ce type de réponse de la collectivité n'a pas permis, dans aucun cas d'associer de quelconques citoyen·ne·s « lambda », dans aucun entretien ni document, il n'en a pas été question. Cet outil administratif semble inadapté dans ces deux cas pour prendre en compte l'avis des citoyen·n·s.

La façon dont la collectivité possède une culture partenariale influe sur la façon dont la gouvernance multi-acteur·trice·s va se mettre en œuvre d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Pour l'une des collectivités, nous sommes sur une stratégie que nous pourrions qualifier d'offres de services ; pour l'autre sur une motivation de l'ordre de l'intérêt général. Ceci se traduit par une réponse avec 14 acteur·trice·s pour l'une et plus de 80 acteur·trice·s pour l'autre, et cela dans le même laps de temps.

La qualité de la contractualisation avec les acteur·trice·s par la collectivité joue sur la façon dont les acteurs peuvent se saisir et avoir la volonté de répondre dans un temps contraint. La collectivité de la CAPB qui a permis une réactivité plus accrue des contributions (130) en un seul été. Tandis que s'opère pour la collectivité CDALR des contributions de 14 grands comptes, seuls en capacité de pouvoir faire des propositions, les autres acteur·trice·s présents sur le territoire étant en situation plus précaire, ou non reconnue par l'acteur·trice public.

La connaissance et la prise en compte de la biodiversité des acteurs par la collectivité influe-t-elle sur le casting et la sélection des acteurs·trices ? Pour la collectivité CAPB, nous identifions un rassemblement d'acteurs·trices hétérogènes, voire antagonistes par exemple d'un point de vue syndical (FNSEA/EHLB). Pour la collectivité CDALR, sera constituée un groupe uniquement d'acteurs économiques et de la recherche (établissement enseignement supérieur).

Nous retenons de cette exploration les principales notions suivantes (Tableau 18).

Notion de premier ordre CDALR
<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage centralisé par l'agglomération - Construction de la réponse par quelques partenaires (grands comptes) - Approche consensuelle retenue - Thématique centrée énergie, technologie et industrielle
Notion de premier ordre CAPB
<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage centralisé par l'agglomération - Construction de la réponse par un appel à contribution large - Approche non consensuelle - Thématique centrée sur l'agriculture, le territoire et l'équité

Tableau 18: Notions de premier ordre sur la réponse au programme investissement d'avenir, Auteur, 2021

1.3 Une étude des programmes municipaux 2020 des 58 communes littorales concernées

Afin de percevoir les tendances et les acquis en matière de gestion de l'environnement et gestion de l'action publique de ces deux territoires, nous nous sommes intéressés à la séquence politique du premier trimestre 2020. Nous avons travaillé sur les contenus des programmes municipaux de ces deux agglomérations. Afin de réduire le champ d'exploration et devant l'incapacité de pouvoir réunir plusieurs centaines de programmes qui correspondent aux 186 communes de ces deux territoires nous nous sommes concentrés sur les communes littorales (Tableau 19). Seule la commune de Yves (1477 habitants) dans la CDA de la Rochelle n'a pas été étudiée car elle n'a pas fait l'objet d'un programme municipal mais d'une liste nominative. Le détail de ces listes est en [Annexe 4](#).

Agglomérations	Communes littorales	Nombre de listes étudiées
CAPB	Anglet, Bidart, Biarritz, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz.	30
CDALR	Angoulins-sur-Mer, Aytré, Châtelailon-Plage, Esnandes, La Rochelle, L'Houmeau, Marsilly, Nieuil-sur-Mer. <i>* La commune d'Yves n'a pas publié de programme.</i>	23*

Tableau 19: Liste des communes et programmes municipaux étudiés (Auteur, 2020)

La récolte des programmes s'est effectuée par les documents édités, les sites web et réseaux sociaux des candidats. L'ensemble de ces contenus a été ensuite réuni dans cinquante trois documents textes représentant 267 feuillets informatiques. L'ensemble de ces documents a été traité par un logiciel libre et open source d'analyse qualitative nommé RQDA. Le premier codage de cycle 1 a consisté à classer les données selon les catégories présentées dans le Tableau 20. L'ensemble des programmes a été codé avec les trois items (écologie, gouvernance, littoral) puis ensuite par des sous-items. L'hypothèse conduisant ce premier codage était d'étudier si des tendances apparaissaient entre les deux territoires ou au sein de chaque territoire. Nous avons donc repris les items sémantiques issus des infra-cas.

(i) Écologie Climat-énergie Énergies renouvelables Zéro carbone TIGA Agriculture Monnaie complémentaire Économie circulaire	(iii) Littoral Risques Économie bleue Tourisme bleue Tourisme loisirs
(ii) Gouvernance Partie-prenante (multi-acteur·trice·s) Participation-concertation Co-construction Réseaux ESS Agglomération	

Tableau 20: Code de cycle 1 des 53 programmes municipaux, Auteur, 2020.

A l'exception d'une liste, tous les programmes font référence à l'écologie et l'environnement dans les communes littorales basques. Il y a un large spectre dans l'intégration des programmes certains plaçant ces questions au centre de l'action publique municipale : « *Pour une ville en transition. Le Parlement Européen vient de décréter l'urgence climatique et environnementale. L'engagement pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C et ainsi éviter une perte massive de biodiversité doit se faire à tous les niveaux de la vie publique ; en tout premier lieu au niveau communal et communautaire. Sensibles à l'avenir de notre territoire et attachés à ce qu'il reste habitable et respirable pour les jeunes générations, nous nous engageons à porter une politique volontariste en matière d'environnement et de développement durable* » (n°10). Plusieurs programmes mentionnent le côté intersectoriel et transversal des questions : « *L'environnement et le développement durable sont des thèmes transversaux que nous souhaitons aborder comme un fil vert* » (n°26). L'ensemble des programmes ne mentionne que l'enjeu sans le décliner : « *Préserver l'environnement, sensibiliser et agir pour les générations futures* » (n°1).

Sur les communes littorales de la CDA LR, cinq programmes sur vingt trois n'évoquent pas les enjeux écologiques. Dix-huit autres programmes évoquent des sommes d'actions municipales possibles, dans lesquels cinq listes envisagent les questions écologiques comme systémiques et transversales : « *Planification de la sobriété énergétique, étudier l'impact écologiques dans les projets communaux* » (n°36, 40, 41, 48, 50).

En essayant de qualifier ce que revêtent les notions d'environnement et d'écologie pour les candidat.e-s les enjeux environnementaux, on va retrouver dans le Pays Basque trente-neuf références aux questions de l'énergie et du climat et quarante-cinq à celles de la Biodiversité. Sans opposer ces deux enjeux, on s'aperçoit que pour les communes étudiées les questions liées au vivant prennent le pas sur les questions climatiques. On retrouve ainsi de nombreuses références aux espaces verts, jardins familiaux, végétalisation. En revanche, les questions climatiques sont envisagées sous l'angle du bâti (performance énergétique) : « *plan volontariste de rénovation thermique* » ou sur la mobilité : pistes cyclables, transport en commun. Vingt-et-une des occurrences sur le climat font explicitement référence à l'atténuation tandis que trois font part de mesure d'adaptation aux changements climatiques. Cinq programmes mentionnent les ressources extérieurs communales telles que la CAPB avec son PCEAT ou la Région avec sa feuille de route Neo Terra et sa déclinaison scientifique, AcclimaTerra. Il y a en revanche huit programmes qui évoquent et valident le Pacte de Métamorphose écologique du Pays Basque porté par l'association Bizi !. Plus de la moitié des programmes (17) font état de la nécessité de renforcer la production d'énergie renouvelable.

Au niveau de l'agglomération de La Rochelle les programmes qui expriment les questions écologiques le font majoritairement sur les questions du vivant et plus généralement de la biodiversité à trente-sept reprises, et à vingt-huit reprises sur les questions énergies-climat. Comme pour le Pays Basque, la végétalisation de la ville est mise avant à travers les jardins familiaux, les espaces naturels, les replantations d'arbres et de haies. On évoque également la fin des usages chimiques pour préserver les zones de captage d'eau. Trois programmes évoquent le besoin de repenser l'urbanisation notamment par la renaturation des cours d'écoles et le rafraîchissement des espaces urbains. Enfin, trois programmes (n°50, 47 et 39) pensent le rôle de la biodiversité et de renaturation comme pouvant capter et stocker les excès de gaz à effet de serre. Comme pour la CAPB, le levier le plus sollicité dans les programmes est celui de l'urbanisme dans la partie rénovation ou construction. Les bâtiments sont vus comme le principal levier de la maîtrise des consommations énergétiques. Les questions de développement de la production d'énergie renouvelable n'est abordée que dans 4 programmes (n°32, 40, 48 et 50) Deux programmes font référence au Pacte de transition écologique, mais aucune autre mention n'est faite, hormis une fois à l'ADEME, à propos des structures ressources extra municipales telles que Acclimatera ou le Plan Climat.

Au sein de la CAPB, les questions alimentaires sont présentes dans plus de la moitié des programmes (18). Ces questions sont introduites sur des questions qualitatives et locales. Les listes formalisent des souhaits d'introduction de maraîchage et de circuit court. D'un point de vue qualitatif, les termes employés sont « biologique » ou « Agroécologique » ou « Production raisonnée » même si le terme « bio » est majoritaire. Les destinataires cités sont en premier lieu les écoles, les EPHAD et ensuite les AMAP²²² ou épicerie solidaire. Sur ce point spécifique, cinq programmes renvoient au projet territorial d'alimentation de la CAPB.

Au niveau des territoires de l'agglomération de La Rochelle neuf listes sur vingt-trois évoquent les questions alimentaires. Comme dans le Pays Basque, les programmes proposent de faire intervenir la commande publiques pour stimuler les circuits courts et le maraîchage « bio » par l'agriculture péri-urbaine. Enfin, seuls deux programmes évoquent la possibilité de créer un projet alimentaire de territoire à l'échelle de l'agglomération (n°40 et 41).

Six listes présentent l'Eusko, monnaie complémentaire basque, comme un outil au service de l'économie de proximité pour la plupart et pour agir contre le changement climatique pour une liste. L'usage de cette monnaie est envisagé pour payer certains services municipaux ou pour régler une partie des subventions aux associations.

Un seul programme sur l'agglomération de La Rochelle mentionne la notion de monnaie complémentaire : « *Encourager le développement de la monnaie locale de La Rochelle et de l'Aunis* » (n°41).

Treize listes évoquent les questions de gouvernance locale. La plupart du temps, les listes expriment le besoin de rapprocher l'institution municipale des citoyens par la création de comités idoines (quartiers, citoyens) et une meilleure circulation des informations. Une liste va jusqu'à parler du « *dégrisement des institutions de démocratie locale* »(n°11). La modalité du Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) est proposée à quatre reprises dans les outils de gouvernance. La proximité avec la séquence des Gilets Jaunes est peut être à mettre en lien sur ce point. Les autres outils proposés sont les réunions dans tous les programmes concernés, et quatre listes se distinguent en faisant référence aux budgets participatifs et CiviTech²²³. Les éléments de concertation ne

222 Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne.

223 C'est sous la bannière des CivicTech que l'on nomme l'ensemble des outils disponibles à l'ère du digital et des réseaux sociaux. La liste de ces outils est diverse pour les villes, elle passe par des plateformes web collaboratives, des systèmes d'alerte SMS et de publication d'actualité, des messageries directes vers les élus ou les services, des

concernent pas que les citoyen·ne·s à quarante et une reprises sur vingt listes sont évoqués les démarches multi-acteurs : professionnel·le·s, expert·e·s et associations. Presque 50 % des listes de l'agglomération rochelaise étudiées (10) font état de renforcer la gouvernance locale. Il s'agit bien souvent d'améliorer l'information par les CivicTech (n°31) et par les bulletins d'informations (n°32, 41 et 43), mais aussi de créer de nouvelles structures extra-municipales. Dans ces structures on va retrouver les conseils de jeunes, enfants, seniors ou citoyens (n°32, 39, 41, 44, 50 et 53). Un seul programme précise l'organisation de ce type de structure, à la fois dans sa sélection et dans ses rapports avec la Mairie (n°41). Le niveau de gouvernance locale s'arrête aux éléments de concertation et de participation, les questions de co-construction de l'action publique ne sont abordées que par trois listes : « *création de comités de quartiers pour co-construire des projets d'amélioration ; Rassembler autour d'un outil de co-construction des actions de transition écologique ; Co-construire une politique pour une ville inclusive* » (n°40, 41, 50). La référence au Référendum d'Initiative Citoyenne est évoqué deux fois dans les programmes.

Du côté des parties prenantes, douze programmes font allusion aux questions de l'ESS (n°1, 2, 3, 6, 21, 24, 28, 29, 40, 41, 45, 50). On y parle à la fois d'outils de gouvernance propre à l'ESS pouvant créer des groupement d'achat, épicerie solidaire, société coopérative mais aussi d'effets provoqués « *des emplois pérennes non délocalisable* ». Trois de ces programmes évoquent le besoin de mettre en place une stratégie municipale et des élu·e·s en charge de ces questions. Deux autres évoquent le fait de faire du lien avec la CAPB et les acteur·trice·s transfrontaliers. Pour l'agglomération rochelaise, quatre listes évoquent l'ESS en des termes très orientés (n°40, 41, 45, 50). Pour deux de ces listes, il s'agit de cantonner l'ESS dans l'insertion et les déchets : « *Développer l'emploi dans l'économie sociale et solidaire (ESS), les activités qui favorisent l'insertion ; Créer dans les déchetteries des espaces de partage et de reconditionnement d'objets en lien avec l'économie sociale et solidaire* » (n°40 et 50). Les deux autres programmes font un état plus large de l'ESS sans rentrer dans les détails : « *Aider les associations engagées dans un changement de modèle économique, avoir une politique économique de développement des filières locales répondant aux enjeux écologique ; Soutien au développement de l'économie solidaire locale* » (n°45 et 41).

Nous avons cherché à savoir dans quelle mesure et comment les questions littorales étaient intégrées dans les programmes municipaux. Après étude, nous observons que vingt programmes sur les communes littorales Basques mentionnent ces questions (n°2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15,

sondages, des signalements urbains, des groupes et forums thématiques.

16, 17, 20, 21, 23, 25, 26, 27). Le littoral basque est évoqué de deux façons : l'économie générée sur le territoire et les risques liés. A propos de l'économie, quatre programmes incitent sur le renforcement nécessaire des aides aux activités portuaires. Quatre programmes incitent au besoin d'inscrire une démarche de tourisme durable, tandis que cinq autres mobilisent plutôt sur l'économie générée par les activités nautiques. Un seul programme mentionne le rôle des océans dans la production d'énergie renouvelable (n°17). La question du littoral est également décrite en terme de risques, en particulier celui de l'érosion du trait de côte et de la montée des hauts des eaux dans dix programmes (n°2, 6, 14, 15, 20, 21, 23, 25, 26, 27) . Les solutions proposées sont de deux ordres. L'un est dit « bâtisseur » par le renforcement des ouvrages de défense dans le cas de huit listes. Un scénario minoritaire se dessine dans deux programmes avec un travail sur la renaturation voire le retrait stratégique. Enfin, une dernière préoccupation en matière de risque est récurrente et à mettre en lien avec le développement économique. Celle de la reconquête de la qualité de l'eau.

Au moins six programmes mentionnent cet enjeu. En ce qui concerne l'agglomération de La Rochelle, moins de la moitié des programmes mentionne la notion de littoral (10). Pour sept des programmes, la question du littoral se résume dans la notion de protection des risques de submersion (n°33, 35, 37, 40, 41, 50, 53) : « *Améliorer encore la protection contre les risques littoraux* » ; « *prévention des risques littoraux* » ; « *le renforcement de la digue* » ; « *mettre en œuvre un système de protection contre la submersion marine* » ; « *Protéger et mettre en valeur notre littoral* ». Il s'agit essentiellement du scénario bâtisseur basés sur la prévention aucun autre scénario (retrait stratégique, renaturation) n'est présenté. Cinq programmes évoquent les potentiels économiques et touristiques du littoral ; pour trois d'entre eux à propos des questions portuaires (pêches et ostréiculture) et de plaisance (n°37, 39, 50). Enfin, deux derniers programmes évoquent les effets du tourisme (n°47 et 51).

Enfin, nous avons essayé de qualifier comment les programmes faisaient référence à l'agglomération. Pour la Rochelle, dix programmes sur vingt trois font référence explicite à l'agglomération. Cinq font état de la nécessité de : « *faire valoir nos priorités au sein de la CDA* » ; « *de partenariat plus équilibré* » ; « *de retrouver des liens* », c'est-à-dire de vouloir exister au sein de cette agglomération (n°50, 47, 48, 36, 33). Cinq autres programmes mentionnent l'espace de mutualisation que représente la CDA à travers les transferts de compétences, moyens humains et financiers. Il s'agit essentiellement, de la gestion publique de l'eau, des déchetteries, et de l'expérimentation potentielle de « Territoire zéro chômeur ». Enfin, le projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone », porté par la CDA de La Rochelle depuis fin 2018, est évoqué dans huit

projets municipaux (n°32, 40, 43, 44, 47, 48, 50). Une moitié le mentionne simplement, et l'autre évoque une mise en valeur des marais, la plantation d'arbres ou le développement d'énergies renouvelables comme contribution à la démarche. Pour le Pays Basque, vingt des trente programmes évoquent l'agglomération. Pour beaucoup de programmes, il s'agit de réaffirmer que l'agglomération pilote un certain nombre de compétences qui touchent directement la vie communale : déplacement, logements sociaux, gestion du littoral, développement économique (n°1, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 14, 22, 26, 28, 29). Deux programmes évoquent leur ville comme devant se repositionner vis-à-vis de la CAPB (n°10 et 21). Le discours qui encadre le lien avec la CAPB est souvent celui du partenariat et de sa promotion : *« Autre défi majeur afin d'asseoir l'agglomération dans le panorama institutionnel »* ; *« Soutenir les mesures portées par CAPB »* ; *« Une plus grande assiduité au sein des instances décisionnaires de l'Agglo »* ; *« en partenariat avec la Communauté Pays Basque »* , *« un dialogue collaboratif avec la Communauté Pays Basque »* ; *« Accompagner l'Agglomération CAPB et Bil Ta Garbi »* ; *« Soutenir auprès de l'Agglomération Pays Basque »* (n°1, 2, 4, 30, 14).

Cette analyse des programmes électoraux des deux territoires appellent à plusieurs observations. D'abord, il semble qu'il y ait au sein du Pays Basque des mentions et propositions plus importantes en terme écologique qu'au sein de l'agglomération de la Rochelle. Proportionnellement, un plus grand nombre de programmes intègrent les questions liées à la biodiversité et à l'énergie-climat mais aussi sur aux questions alimentaires. D'après nos phases exploratoires pour construire nos inter-cas nous pouvons émettre l'hypothèse selon laquelle la société civile inspire l'action publique. C'est par exemple le cas avec la forte intégration des questions climatiques on peut mentionner le travail de l'association Bizi ! auprès des listes communales à travers le Pacte de Métamorphose écologique proposé aux candidats·tes à la ratification. Sur le territoire rochelais aucun acteur n'a joué ce rôle à une telle ampleur. Les questions alimentaires basques sont également très abordées par rapport à la CDALR. On peut aussi imaginer que le rôle de la Chambre d'Agriculture Alternative - Euskal Herriko Laborantza Ganbara, mais aussi le travail collectif de la CAPB dans le cadre de la réponse à TIGA a pu sensibiliser les candidat.es. Il en va de même pour les références aux monnaies locales complémentaires et à l'ESS. La société civile et ses acteur·trice·s impriment donc aussi des réflexions dans les programmes municipaux.

Une deuxième observation est faite sur les rapports entretenus avec l'agglomération. Bien souvent nous avons observé que les programmes basques entretenaient un lien partenarial avec celle-ci (plus

de 50%), tandis que les communes étudiées sur le bassin rochelais semblent plus distantes, seulement 40 % mentionnant l'agglomération. Nous pouvons étayer cet argument par le fait que seulement 25 % des communes de la CDA LR ont référencé dans leur programme le projet « La Rochelle Zéro Carbone », projet initié en 2018 et qualifié de structurant pour le territoire.

Enfin, nous pouvons constater que deux tiers des programmes des communes littorales basques et la moitié sur l'agglomération de La Rochelle seulement intègrent les questions littorales. Cet ordre est paradoxale quand on pense que cette campagne électorale se déroulait 10 ans après la tempête Xynthia qui a touché les côtes de Charente-Maritime et de Vendée. Nous sommes peut être là dans un entre deux, soit une « *gestion nécessairement locale et partenariale des risques, adaptée aux aspérités des territoires et des sociétés* » et une mainmise législative et technocratique de l'État réticent « *à déléguer ce pouvoir de gestion à des acteurs considérés comme non légitimes ou non compétents* » qui ne permet pas aux acteurs locaux de s'en emparer complètement (Quesnault, 2018). On peut dans ce cas, se poser se demander si le rapport Science-Société entretenu par la CAPB à travers le GIS Littoral n'a pas pu permettre de plus territorialiser ces enjeux ? Au même titre que l'élaboration de sa feuille de route « Économie Bleue » ?

Ce qui nous amène aux différentes notions de premiers ordres suivantes (Tableau 21).

Notion de premier ordre de la CDALR
- Intensité moyenne sur les questions écologiques : biodiversité, énergie, climat, - Intensité moyenne sur les liens communes-agglomérations, - Intensité moyenne sur les questions littorales.
Notion de premier ordre de la CAPB
- Intensité importante des questions écologiques : biodiversité, énergie, climat, - Intensité importante de l'influence d'acteurs porteurs de plaidoyers : Pacte de métamorphose écologique pour des communes plus éthiques, - Intensité importante des relations communes-agglomérations, - Intensité importante des questions littorales.

Tableau 21: Notions de premier ordre sur les programmes municipaux des communes littorales d'avenir, Auteur, 2021.

1.4 L'élaboration du Plan Climat Territorial sur les territoires rochelais et basque

Les questions liées aux changement climatiques et aux consommations de l'énergie furent d'abord documentées par les instances internationales depuis la convention de Rio (1992) et la Conférence de Kyoto (1997), puis le paquet Énergie Climat (2008) au niveau de l'Union Européenne. Les lois françaises (2009-2010) dites « Grenelle » finirent par les inscrire à l'agenda de l'action publique des

collectivités territoriales. Progressivement, à la fin des années 1990, le changement climatique s'impose dans l'espace de l'action publique d'abord avec la création en 2001 de l'Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique (ONERC). Début 2003, le gouvernement français s'engage devant la communauté internationale à réduire ses émissions de gaz à effet de serre du niveau des années 1990 par quatre d'ici à 2050 (facteur 4). Ces déclarations sont transcrites dans un plan climat national en 2004 (Ministère de l'écologie et du développement durable, 2004). Ce plan prévoit une série de mesures allant de la sensibilisation du public, au développement de déplacement plus durable avec un système incitatif « bonus-malus », à favoriser la rénovation thermique des bâtiments, à améliorer les pratiques agricoles, ainsi qu'à l'invitation des collectivités territoriales à mettre en œuvre des Plans Climat territoriaux. Dans le même temps, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (Ademe) travaille avec des collectivités pour travailler sur la méthodologie du bilan Carbone (Godinot, 2011). Le bilan carbone, qui depuis a été déposé par l'ADEME, est une démarche imaginée par des ingénieur·e·s comme Jean-Marc Jancovici (École Polytechnique, Télécom Paris) qui vise à calculer les émissions de gaz à effets de serre (directes ou induites) par les activités ou un territoire. Cette démarche s'applique à la fois à une industrie, mais aussi à une collectivité territoriale. Les lois « Grenelle 1 et 2 » vont progressivement rendre ces nouveaux instruments comme obligatoires dans « *les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et d'autre part les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitant·e·s* » devenant des Plans Climat-Énergie Territorial (PCET) (Lambert-Habib, 2011). Ensuite en 2015, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) eu trois nouvelles conséquences majeures pour les collectivités : introduire les questions de qualité de l'air, rendre obligatoire ces documents aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants et allonger la durée de vie de ces documents à six ans. Depuis, on parle de Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET). Nous allons ici étudier la mise en œuvre de ces plans sur les agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle en nous appuyant sur les documents accessibles et des entretiens menés auprès des agent·e·s en charge de cette élaboration (Tableau 22).

Interview 1	Chargé de mission PCEAT	CDALR
Interview 2	Chargée de mission PCEAT	CAPB
Interview 3	Membre associatif impliquée dans la démarche	CAPB
Interview 4	Membre associatif impliqué dans la démarche	CDALR
Interview 5	Association-dirigeant associatif	CAPB

Tableau 22: Profil des entretiens exploratoires dans du PCAET, Auteur 2021.

1.4.1 Mise en place du Plan Climat de la CDA de La Rochelle

La construction du Plan Climat de la CDA a commencé avec les services à compter de 2013. Finalisé, il a été voté par le conseil communautaire nouvellement élu en 2015. Ce travail a été porté par le service environnement et le soutien de deux bureaux d'études, l'un sur l'aspect du diagnostic territorial (Écoact), l'autre sur la partie concertation (Synergie). Ce Plan Climat a été élaboré en trois étapes :

- Première phase : la mise en place d'un diagnostic carbone du territoire à travers la méthodologie « Bilan Carbone » qui permet d'identifier les différentes sources et quantités d'émission de Gaz à Effet de Serre (GES),
- Deuxième phase : travail avec des groupes socio-professionnels pour identifier des solutions et des propositions de réduction des GES.
- Troisième phase : élaboration d'un programme d'actions.

Les enjeux pour la CDA étaient, à l'horizon 2020, de réduire de 20 % les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990 et de porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie du territoire. À l'horizon 2050, il s'agit de diviser par quatre les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990.

Le rapport produit à cette occasion se basait sur des données de 2011 qui ont été revues en 2016, à la lumière de l'extension de l'agglomération de 18 communes à 28 communes. De fait, le bilan initial faisait état d'un bilan carbone de 1 070 000 t.eq.CO₂ qui passa alors à 1 900 000 t.eq.CO₂. Ainsi, le profil carbone de la CDA se présente de la façon suivante (Perrussel, 2018)²²⁴ :

²²⁴ Présentation de Joffrey Perrussel, CDA La Rochelle, Les Stratégies énergies-climat des territoires, stage Ifrée, octobre 2018.

Figure 22: Origine des GES sur la CDA La Rochelle, Auteur, 2020,
Source : Perrussel, 2018

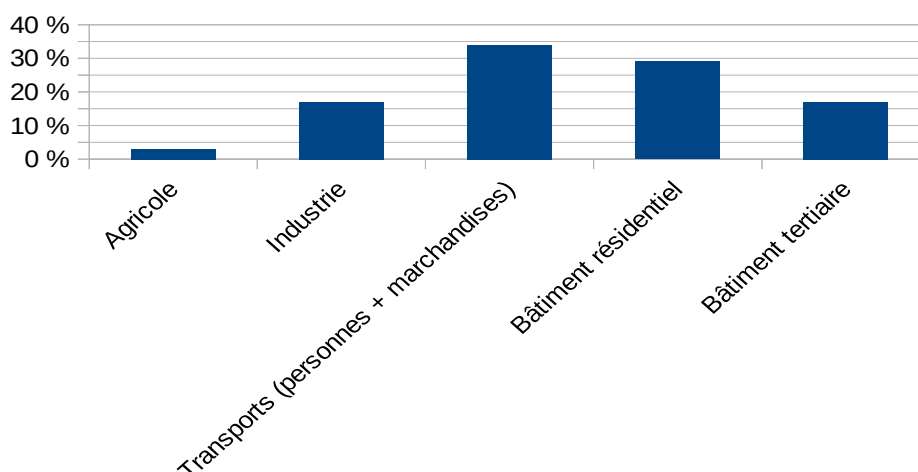
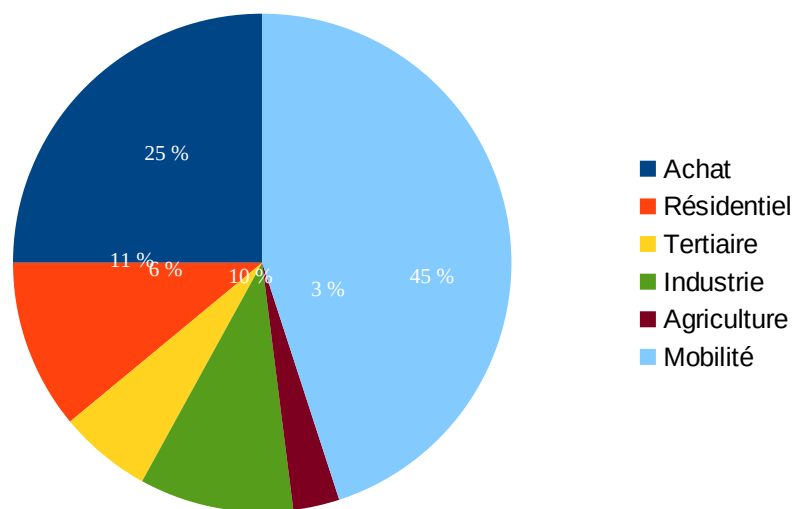


Figure 23: Origine de la consommation énergétique, Auteur, 2020,
Source : Perrussel, 2018

Au-delà du volet quantitatif qui permet d’orienter et de préciser les leviers et priorités dans la réduction des gaz à effet de serre, le document traite également de la vulnérabilité du territoire face à la menace climatique. Il s’agit d’envisager les menaces actuelles et à venir pour construire des scénarios d’adaptation. Le Plan Climat identifie quelques grands sujets et secteurs vulnérables (CDA, 2015):

- L’augmentation des températures, en fonction des scénarios du GIEC,
- Les épisodes pluvieux plus espacés mais plus intenses qui mettent en difficulté l’état hydrique des sols,

- La hausse du niveau des océans de + 40 cm à 1 m d'ici à 2100,
- Fes événements tempétueux plus intenses,
- L'augmentation des retraits et gonflements argileux (plus de 50 arrêtés de catastrophes naturelles depuis 1990 sur la CDA).

Le rapport précise également les risques sur les activités et les ouvrages sur le territoire, ainsi que les risques sanitaires. Après la phase de diagnostic réalisée, une phase appelée de concertation fut organisée en plusieurs temps.

Dans un premier temps, un forum public invitait largement les habitant·e·s et les organisations du territoire. Près de 300 personnes participèrent au Forum 21 où furent présentés les enjeux et le calendrier du Plan Climat. En effet, la CDA avait décidé de faire un lien avec la démarche Agenda 21. Cette soirée mêlait à la fois un point d'étape à propos de l'Agenda 21, commencé trois ans plus tôt, et le Plan Climat. L'étude du déroulement du Forum 21 laissait la place durant seize minutes à la lutte contre les changements climatique dans une soirée qui a duré un peu plus que 2h30. Suite à cette soirée et afin de travailler à l'écriture des actions dans le Plan Climat, la CDA proposa la mise en place d'ateliers pour inviter les acteurs du territoire à les formaliser. Pour ce faire, trois thématiques furent proposées par la CDA : Adaptation au changement climatique, Constructions, Aménagement et Infrastructures. La démarche, bien que présentée comme ouverte, accueillit dans les faits essentiellement des professionnels. On peut trouver des explications dans la formalisation des problématiques de travail : « *Comment améliorer la connaissance des impacts du changement climatique sur la ressource en eau et sur la biodiversité du territoire ? Comment gérer les risques inhérents à la variabilité et au changement du climat en agriculture ? Quelles nouvelles formes d'urbanisme pour la ville de demain ? Comment faire monter en puissance la haute qualité d'usage des bâtiments ? Comment mobiliser les entreprises sur les audits énergétiques et les Bilans Carbone ?* » (Plan Climat Territorial, 2015, op. cit., p.16). Ces questionnements interpellaient davantage le spécialiste, ou l'acteur·trice socio-professionnel que l'habitant·e ou le·la bénévole associatif. Chaque thématique a été travaillée lors de deux rencontres qui ont donné lieu à la formalisation de 160 préconisations. Les acteur·trice·s réunis étaient au nombre de 150 durant le processus. Les retranscriptions de ces rencontres mentionnent : : le Comité Régional Conchylicole, des associations de consommateur·trice·s, le Grand Port Atlantique de La Rochelle, la Chambre d'Agriculture, de nombreuses entreprises (Léa Nature, Déco Event, etc.). Ces propositions ont ensuite été hiérarchisées par les participant·e·s pour en garder quarante. Ces quarante propositions d'actions ont été ensuite analysées par les services de la CDA du point de vue de leur faisabilité en

termes juridique, financier, politique. Nous n'avons pas pu trouver trace des quarante propositions et les comparer avec le programme d'actions territoriales retenues dans le Plan Climat. Ainsi, les actions se scindaient en quatre axes :

- Préparer le territoire rochelais aux conséquences du changement climatique,
- Organiser et construire un territoire sobre en carbone,
- Mobiliser les acteur·trices·s du territoire dans la lutte contre le changement climatique,
- Faciliter l'adoption de modes de déplacement moins carbonés.

Les entretiens menés avec les chargés de l'élaboration de ce Plan Climat confirment le sentiment de quelques acteurs sur le fait que ce plan a été éclipsé au profit d'autres programmes : l'Agenda 21, la Convention des Maires²²⁵, la démarche Territoire à énergie positive (TEPOS), Citergie, et surtout La Rochelle Territoire Zéro Carbone. De plus, ce plan est devenu obsolète avec l'évolution de la réglementation, notamment sur les questions Air-Énergie. En 2020, la CDA de La Rochelle travaillait avec des structures parapubliques ATMO²²⁶ pour la question de l'Air et l'AREC²²⁷ pour les énergies à un prochain PCAET qui ne se fera pas avec l'appui de bureaux d'études. Ce plan, en plus d'intégrer ces deux nouveaux champs, s'appuiera beaucoup plus sur les potentiels de séquestration carbone et la compréhension des vulnérabilité du territoire. La finalisation de ce plan a eu lieu en mai 2021 et une soumission à l'Autorité Environnementale... Une phase de consultation du public sera exposée ensuite. La question de la discussion avec les groupes sectoriels et les forums citoyen·n·s est annoncée, mais sans que les dispositifs et étapes ne soient encore établis.

225 Initiative européenne qui réunit des collectivités locales pour l'application de la COP21 au niveau local.

226 ATMO est une association de surveillance de la qualité de l'air par région administrative.

227 Agence Régionale d'Évaluation environnement et Climat accompagne la mise en place des politiques de transition énergétiques et économie circulaire dans la région Nouvelle-Aquitaine.

1.4.2 Mise en place du Plan Climat de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque

Les questions de climat, initialement, en Pays Basque nord ont été portées dans le cadre de l'expérimentation « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) à partir de 2014 sous le Ministère de l'écologie de Ségolène Royal. Il s'agissait de permettre un engagement multi-acteur·trice·s sur ces questions. Le Pays Basque, labellisé TEPCV en février 2015 par le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, s'est engagé à réduire les besoins en énergie de ses habitant·e·s, des constructions, des activités économiques, des transports, des loisirs. Comme il n'existait pas de collectivité basque à cette époque, c'est l'association du Conseil des élu·e·s qui couvrait le territoire en lien avec deux communautés de communes rurales (Garazi-Baigorri et Soule Xiberoa, territoires TEPOS) qui ont été labellisées exceptionnellement par le Ministère. Les différents acteur·trice·s associés à la démarche proposent alors un programme d'actions globales pour un nouveau modèle de développement, plus sobre et plus économe, autour de sept domaines d'action prioritaires : Bâtiment, Air et Mobilité, Économie Circulaire et Déchets, Énergies renouvelables, Biodiversité, Éducation à l'environnement, Gouvernance alimentaire. Deux études de cadrage ont également été lancées. La première consiste à accompagner le Pays Basque dans la définition d'une stratégie Climat énergie. La seconde vise à identifier le potentiel des emplois verts et des filières vertes sur le territoire. Deux EPCI littoraux avaient également élaboré un Plan Climat territorial dès 2008 (Sud Pays basque) et non finalisé (Basque Adour). La fusion au 1^{er} janvier 2017 a été l'occasion de reprendre ces démarches avec les huit autres intercommunalités plus rurales et avec l'héritage de la démarche partenariale engagée par la TEPCV, le Conseil de Développement, et le Conseil des élu·e·s basques. En parallèle du bilan carbone, et effectué par un bureau d'étude, un travail sur la gouvernance du PCEAT a également été réalisé. Il fait état d'un total d'émission carbone de 2 241 000 tonnes équivalent CO₂ en 2019 et d'une consommation énergétique de 6 446 GWh.

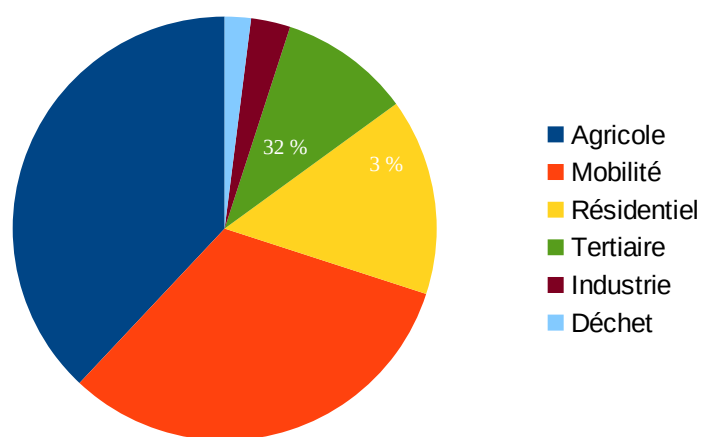


Figure 24: Origine des GES sur la CAPB, Auteur, 2020, Source : AREC, 2019

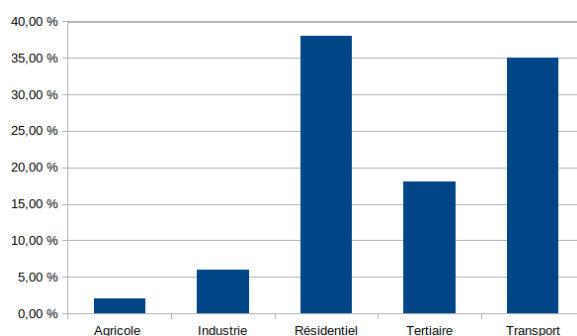


Figure 25: Origine de la consommation énergétique, Auteur, 2020, Source : AREC, 2019

Ce diagnostic territorial mentionne également, comme celui de la CDA de La Rochelle, un certain nombre de vulnérabilités.

- Des risques naturels en hausse : tempêtes, sécheresses,
- Une hausse du niveau de la mer, cause d'inondations côtières et d'érosion accrue,
- Une baisse de la ressource en eau,
- Une dégradation de la biodiversité,
- Des risques urbains dans lesquels les hausses de température auront plus de conséquence,
- Un risque pour la santé publique où les risques cardio-vasculaires, les cancers, les pathologies cutanées et nutritionnelles pourraient s'aggraver.

Dans ce cadre, le plan climat prévoit des d'objectifs à atteindre d'ici à 2030 et 2050. Pour la période 2030, le plan prévoit :

- Une réduction de 16 % des consommations d'énergie et 18 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2019,

- Un doublement de la production d'énergie renouvelable par rapport à 2019 afin de couvrir 30 % des besoins énergétiques,
- Un maintien de la séquestration carbone, afin de fixer et capter 35 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030.

Les objectifs de 2050 sont d'atteindre la neutralité carbone en réalisant les éléments suivants :

- Réduction de 50 % des consommations énergétiques et 56 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2019,
- Multiplier par quatre la production des énergies renouvelables par rapport à 2019,
- Développer la capacité de séquestration carbone, pour capter 100 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050.

Afin d'élaborer ce Plan Climat, une gouvernance spécifique a été mise en place autour de cinq espaces. Un comité d'engagement interne à la collectivité assure la coordination de la démarche avec les principales politiques publiques de la Communauté Pays Basque et a préparé les grands arbitrages stratégiques. Ce comité d'engagement était composé de : la vice-présidente en charge du dossier, du vice-président à la mobilité, du vice-président à l'aménagement, du vice-président à l'économie et au développement des territoires, du vice-président à l'habitat, de la vice-présidente en charge des ressources humaines, du conseiller délégué en charge du Tourisme, de la nature et du patrimoine et de la Conseillère communautaire en charge du suivi de la qualité de l'air, de la lutte contre le bruit et de la protection du patrimoine naturel. Un comité partenarial est en charge de conseiller et « challenger » la CAPB, termes employés par la responsable du Plan Climat. Ce comité partenarial est composé du Conseil de Développement, des services de la CAPB, des services de l'État, de la Région, du Département, des chambres consulaires, de ATMO, du SCOT, de Bil Ta Garbi, des associations comme Bizi ! et Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG). Un Forum des acteur·trice·s « Climat Action Pays Basque » est également organisé par la Communauté d'agglomération en partenariat avec le Conseil de développement du Pays Basque le 6 avril 2019 à Bayonne et le 22 juin 2019 à Mauléon. Les participant·e·s étaient invités à travailler sur les thématiques suivantes : Habitat, Mobilité, Alimentation et agriculture, Énergies renouvelables, Économie circulaire et prévention des déchets, Adaptation au changement climatique et Entreprendre pour la Transition Écologique et Énergétique. Enfin, une caravane du climat a été initiée pour aller au plus près des publics à travers dix étapes dans le Pays Basque, et afin de recueillir les visions et les perceptions des habitant·e·s. Les forums et la caravane du climat ont permis d'élaborer une cinquantaine d'actions.

L'ensemble des démarches et des documents sont accessibles sur un site spécifique « Climat Action Pays Basque »²²⁸. Fin 2020, le Plan Climat était en phase d'étude auprès de l'Autorité Environnementale et fera l'objet d'une consultation du public, mais l'ensemble des éléments sont déjà en ligne sur le site web. La mise en œuvre de ce Plan Climat ressemble à l'héritage d'un dialogue territorial paléo-CAPB avec le Conseil de Développement et le Conseil des Élu·e·s. D'ailleurs, à ce propos, la responsable du Plan Climat était une ancienne agente du Conseil des Élu·e·s. À plusieurs reprises dans les entretiens, les agent·e·s ont reconnu l'apport déterminant sur ce Plan des structures extérieures emblématiques telles que Bizi ! ou Euskal Herriko Laborantza Ganbara. Mais de nombreuses autres structures se sont agrégées à la démarche : Euskal moneta²²⁹, associations d'hydroélectriciens, Patxama²³⁰, Txirindola²³¹ ainsi que de nombreuses associations de l'économie circulaire.

La mise en place de ces deux Plans Climat au sein des agglomérations de Bayonne et La Rochelle ne s'inscrit pas dans la même temporalité, même si aujourd'hui, ils en sont approximativement à la même étape, celle de la soumission à l'Autorité Environnementale. Les deux stratégies semblent concourir aux mêmes objectifs de neutralité carbone d'ici à 2040 pour l'agglomération de La Rochelle et 2050 pour l'agglomération Pays Basque. D'un point de vue du management de l'action publique, la démarche employée semble similaire. Néanmoins nous pouvons identifier quelques points qui diffèrent :

- La gouvernance du Plan Climat basque comprend plusieurs entités en capacité de *challenger* la CAPB, tandis que le Plan Climat Rochelais est centré sur la collectivité,
- La démarche du Plan Climat basque semble avoir intégrée plus de parties prenantes,
- Les éléments du Plan Climat basque sont tous en ligne tandis que n'existe peu de documents à La Rochelle.

Nous en concluons sur les notions de premier ordre (Tableau 23).

Notions de premier ordre CDALR
- Consultation des acteurs·trice·s socio-professionnels, - Difficulté de la mise à l'agenda politique.
Notions de premier ordre CAPB
- Gouvernance élargie, - Transparence dans l'accès aux documents.

Tableau 23: Notions de premier ordre CDALR et CAPB sur l'élaboration du PCEAT

228 <https://www.climataction-paysbasque.fr/public/> [consulté le 5 novembre 2020]

229 Association qui porte l'« Eusko » la monnaie locale complémentaire du Pays Basque nord.

230 Association de déconstruction et de réemploi.

231 Association d'auto-réparation de vélo et de promotion de l'écomobilité.

1.5 La place de l'économie bleue au sein des deux agglomérations

Dans le [chapitre I section 1-3-4](#) nous avons vu l'émergence des questions liées à l'économie bleue pour les territoires littoraux. Ces aspirations s'inscrivent dans des dynamiques multi-niveaux, à la fois insufflées par la Commission Européenne depuis le milieu des années 2000 et renforcées dans le cadre du *Green new deal* présenté par sa Présidente, Ursula von der Leyen ; territorialement, elles s'installent par le partage des compétences entre les collectivités locales et une gestion plus intégrée du littoral entre État-Région et communes ou EPCI. Localement, plusieurs approches semblent se mettre en place entre une version plurielle de ce concept ou plus mono-centrée. Cette dernière approche fait d'ailleurs l'objet d'un point de vigilance du CGEDD à propos de la séquestration carbone qui se ferait au détriment des autres services écosystémiques (Demeulenaere, 2019, op. cit.).

Dans son communiqué de presse de mai 2021, la Commission Européenne définit la notion d'économie bleue et ses applications²³². Elle présente l'économie bleue par des « *chaînes de valeur plus durables fondées sur les océans, les mers et les activités côtières* ». Il s'agit de concevoir une économie durable fondée sur la protection de l'environnement et le développement des activités économiques. Elle vise la neutralité carbone à l'horizon 2050 en passant par le développement de nouvelles technologies et de nouveaux emplois pour le développement de la production électrique offshore, une pêche durable et la restauration des écosystèmes marins.

Initiée à partir de la Conférence de « Rio + 20 » en 2012 (Smith-Godfrey, 2016), nous allons voir comment deux territoires littoraux se sont emparés du concept d'économie bleue. Cette section a pour but d'explorer la façon dont les deux agglomérations déploient ce sujet. Cette exploration s'appuie sur des entretiens de huit personnes (Tableau 24), la consultation de la littérature grise et la participation à trois événements locaux et régionaux (Tableau 25).

²³² Commission européenne - Communiqué de presse, Le pacte vert pour l'Europe: développer une économie bleue durable dans l'Union européenne, 17 mai 2021, Bruxelles, 3 p.

Interview 1	Responsable association	CDALR
Interview 2	Responsable association	CDALR
Interview 3	Responsable association	CAPB
Interview 4	Responsable association	CAPB
Interview 5	Ingénieur de recherche	CDALR
Interview 6	Chargée de mission Atlantech	CDALR
Interview 7	Chargée de mission économie bleue	CAPB
Interview 8	Chargée de mission Groupement Intérêt Scientifique Littoral Basque	CAPB

Tableau 24: Profil des entretiens exploratoires « économie bleue »

Événement	Lieu	Date
Rencontre économique « Littoral et croissance bleue »	Arcachon	14/02/19
Séminaire de restitution des projets du Groupement d'Intérêt Scientifique Littoral Basque	Bidart	29/09/19
Projet CircularSeas	La Rochelle	02/10/20

Tableau 25: Liste des événements locaux et régionaux

1.5.1 La construction du carbone bleu à l'échelle rochelaise

Le territoire rochelais va envisager la question de l'économie par le prisme du « carbone bleu ». Nous allons préciser la façon dont ce sujet a été retenu, mais dans un premier temps, il faut s'attarder sur cette notion.

Les zones littorales et les zones humides rétro-littorales sont reconnues pour leur production de matières organiques parmi les plus élevées du monde. Ces écosystèmes remplissent ainsi de nombreux services écosystémiques. À l'échelle de la Planète, ils sont ceux qui ont la plus grande valeur économique par rapport à leur surface (Costanza et *al.*, 1997 ; Barbier et *al.*, 2011). Ces zones offrent une forte capacité à piéger le carbone atmosphérique qui participe au réchauffement climatique.

De façon générale, les écosystèmes contribuent à l'atténuation du changement climatique de plusieurs façons. En premier lieu, par la séquestration du carbone atmosphérique dans leur biomasse vivante (arbres...), les sols (prairies, zones humides, sols forestiers, etc.) et par les sédiments (fonds marins). Ainsi, lorsque qu'un écosystème capte plus de carbone qu'il n'en émet, il est considéré comme un puits de carbone. Les écosystèmes marins français constituent un puits net de carbone

appelé « carbone bleu ». Les écosystèmes côtiers (herbiers, prés salés) peuvent atteindre 7 tonnes de CO₂ par hectare et par an, mais du fait de leurs faibles surfaces, ils séquestrent moins de 1 % des émissions actuelles de CO₂. Les écosystèmes marins français au large contribuent aussi à la séquestration de carbone à travers l'action combinée d'un phénomène physique, mais aussi, d'une séquestration de carbone par le phytoplancton et son maintien sous des formes amenées à sédimenter en profondeur. Il semble que la contribution du phytoplancton au puits de carbone océanique est négligeable selon le rapport du CGDD (p.34). Par contre, la biodiversité sous-marine (phytoplancton, etc.) joue un rôle majeur dans le maintien du stock actuel de carbone. Ces services naturels sont altérés d'un côté par l'artificialisation des sols, et de l'autre, par le réchauffement des masses océaniques.

À ces effets, les liens entre préservation des écosystèmes et atténuation du changement climatique sont mis en perspective de plusieurs manières. L'IPBES (plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) précise que la lutte contre la dégradation des terres pourrait significativement contribuer à l'atténuation du changement climatique. L'Organisation des Nations Unies milite pour une meilleure préservation des écosystèmes côtiers au nom de leur rôle dans l'atténuation du changement climatique. La Stratégie de l'Union Européenne pour la biodiversité (2011) demande à ce que « *d'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services [soient] préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés* »²³³. Son Plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie en 2017 de la Commission européenne vise à « *accélérer la progression vers l'objectif européen consistant à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques d'ici à 2020, y compris en ce qui concerne la résilience face au changement climatique et l'atténuation de ses effets* »²³⁴. En France, la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) 2011-2020 a été établie en cohérence avec les objectifs d'Aïchi qui visent dans l'article 6 à restaurer et préserver les écosystèmes. Les questions liées aux changements climatiques sont par ailleurs mises en lien par les services rendus par les écosystèmes. Le plan Biodiversité présenté le 4 juillet 2018²³⁵ insiste sur le rôle des services écosystémiques qui concourent à l'adaptation au changement climatique et sur le besoin de faire le lien entre les politiques de préservation de la biodiversité dans le sillage des politiques climatiques.

233 <https://www.eea.europa.eu/fr/articles/infrastructure-verte-mieux-vivre-grace> [consulté le 20 novembre 2019]

234 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-11-28_FR.html [consulté le 15 décembre 2019]

235 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-biodiversite> [consulté le 15 décembre 2019]

Néanmoins, le Commissariat général du développement durable, dans son dossier de 2019²³⁶, met en garde sur les questions que pose le rôle des écosystèmes dans l'atténuation des changements climatiques. Il envisage deux points de vigilance : le premier concerne le risque d'une gestion mono-centrée sur la séquestration carbone au détriment des autres services écosystémiques, et l'autre celui de la nécessité d'un renouvellement pro-actif de massifs forestiers pour éviter le dépérissement qui provoquerait de plus fortes émissions de CO₂.

L'émergence du concept de carbone bleu issu des recherches en sciences naturelles porte sur le rôle des écosystèmes littoraux en matière d'atténuation des changements climatiques. Porté dans le calendrier onusien, il va progressivement s'arrimer à des programmes nationaux. Mais, comme le font remarquer un certain nombre de chercheur·e·s : « *Axé sur le marché ou non, le carbone bleu comme stratégie d'atténuation fait deux choses : soit éviter, soit capturer les émissions. Ce qu'il ne fait pas, c'est s'attaquer à la question centrale qui est à l'origine de la crise climatique - la consommation de combustibles fossiles* » (Thoni, 2019, p.99).

Pour revenir au territoire rochelais, l'émergence de la question du carbone bleu se fait dans la mise en place du projet de territoire « La Rochelle zéro carbone » décrit dans la partie du [chapitre 4, section 1-2-1](#). Dans le cadre du montage de l'appel à Manifestation d'Intérêt, la question des solutions basées sur la nature devient une réponse à la question de la neutralité carbone, et pour La Rochelle, cela devenait le « carbone bleu » explique l'ancienne cheffe de projet énergie carbone à Atlantech²³⁷. Entre la sélection de la candidature et le dépôt final, le projet zéro carbone a bénéficié par le Plan Investissement d'Avenir de 400 000 euros pour préparer sa version définitive en quelques mois. Le dossier, jusqu'ici travaillé en interne de l'agglomération et de ses trois autres partenaires (Université, Atlantech, Grand Port Maritime), va être transféré sur l'axe carbone bleu à deux scientifiques du LIENSs (Littoral ENvironnement et Sociétés) de La Rochelle Université, de l'UNIMA (Syndicat Mixte de L'union Des Marais), et de la mairie de La Rochelle. Pour l'Université, il s'agissait d'intégrer les équipes travaillant déjà ces questions, l'UNIMA et la ville pour leurs compétences et la gestion des marais de Pampin et Tasdon. C'est ainsi qu'un travail plus complet a été réalisé par ces acteur·trice·s en matière de revue de littérature, de cartographie des zones humiques et de quantification prévisionnelle des puits de carbone.

Un groupe de travail va être mis en place à la confirmation de la validation du dossier « La Rochelle Zéro Carbone ». Ce consortium « carbone bleu » est composé des organismes de recherche tels que le CIRAD, l'Ifremer, l'INRAE, de collectivités telles que la Mairie de La Rochelle et la CDA,

236 Op. cit., p.16

237 Entretien du 20 juillet 2021

d'entreprises : Géocorail, Urban Alage, Unima et de deux associations pour accompagner le volet pédagogique (E.C.O.L.E. de la Mer, LPO). En effet, une exposition a été conçue par le LIENSs durant l'année 2020. Le témoignage de certains acteur·trice·s associatifs explique que l'intégration dans ce consortium s'est faite à « [...] l'arrache complet. Nous avons été intégrés du jour au lendemain. Nous avons proposé un axe sur la sensibilisation et la formation sur carbone bleu. Il y a beaucoup d'opportunisme, tous les projets sont maintenant greffés à LRTZC »²³⁸. Un autre acteur associatif de résumer : « La première fois qu'on nous a présenté carbone bleu, ils disaient atteindre la neutralité carbone grâce au carbone bleu. On va économiser grâce au littoral. Deux ans après, on se rend compte que personne ne sait comment fonctionne les écosystèmes littoraux à part les mangroves en Australie. Certains disent, si les écosystèmes littoraux ne fonctionnent pas, on va mettre des tubes sur les toits pour capter le carbone... c'est un peu bancal »²³⁹.

La dynamique « carbone bleu » va rencontrer des initiatives déjà enclenchées sur le territoire rochelais. Une des initiatives publiques emblématiques a concerné la renaturation du marais de Tasdon. D'importants travaux de génie civil au cours de l'année 2020 ont permis de « reconnecter » l'ancien marais salant de Tasdon et l'Océan en parallèle d'un travail de renaturation des berges. Ce projet avait été engagé en 2015-2016 avant le projet de territoire « La Rochelle Zéro Carbone », mais a fait l'objet d'une valorisation vers les puits de carbone bleu alors que des travaux sont en cours pour étudier l'impact de ces aménagements dans le piégeage du carbone (Sud Ouest, le 19 décembre 2021)²⁴⁰.

238 Entretien du 27 août 2021

239 Entretien du 13 juillet 2021

240 Le Marais de Tasdon à La Rochelle : puits de carbone ou source de carbone ? Sud Ouest, le 19 décembre 2021

1.5.2 La construction d'une feuille de route économie bleue au sein de l'agglomération basque

Le domaine de l'économie bleue a été déterminé comme stratégique par les élu·e·s et services de la CAPB à compter de 2018 (CAPB, 2018). Nous pouvons signaler qu'avant la constitution de cette collectivité d'agglomérations « XXL », les deux anciennes agglomérations littorales avaient développé chacune des programmes. Dès 2015, l'ex-agglomération Côte Basque-Adour développait une filière d'excellence autour de l'Océan et en 2016, l'ex-agglomération Sud Pays Basque élaborait sa stratégie *Ocean Experiences* basée sur le développement des sports de glisse.

De l'avis de l'agente en charge de ces questions au sein de l'agglomération, cette réflexion s'appuie également sur un travail pré-existant au niveau de la Région Nouvelle-Aquitaine²⁴¹. Cette stratégie régionale appelée Croissance bleue, ancienne dénomination européenne, a permis de dégager à l'échelle régionale un certain nombre de sujets, mais aussi de constituer un réseau d'acteurs·trices sous l'appellation de « *cluster* croissance bleue » en Nouvelle-Aquitaine (RNA, 2017). Ce cluster lancé à Bordeaux en février 2018, va organiser une série de rencontres (Bordeaux, Arcachon, Biarritz) et lister une cinquantaine d'organisations régionales œuvrant sur ces questions (Rna, 2019).

Pour l'agglomération basque, toujours d'après cette agente « [...] *il s'agit de parler des énergies marines, du biomimétisme, de l'éco-conception marine, de la gestion des risques littoraux, de la valorisation des ressources marines, du travail avec la pêche... ces activités sont passées au prisme du développement durable, surtout sur la question de la réduction de l'empreinte environnementale et moins sur la partie sociale (RSE). Nous sommes sur des approches telles que l'économie circulaire, la valorisation durable des ressources* »²⁴². Pour ce faire, un travail est engagé à partir du second trimestre 2018 par la CAPB et un cabinet de conseil. Il s'agit de co-construire une feuille de route avec les acteurs·trices du Pays basque. Une première réunion de travail le 30 août 2018 à Anglet a réuni quarante personnes de vingt-cinq organisations différentes. La lecture de ce compte rendu permet d'identifier les catégories d'organisations participantes : neuf sociétés privées marchandes, sept organismes d'enseignement supérieur et de recherche, cinq associations, deux représentants professionnels (métiers de la mer), deux collectivités (Région et CAPB). Il est à préciser que si l'initiative et le portage opérationnel s'effectuent au sein de la direction « économie » de l'agglomération, les directions littorale et transition écologique sont également présentes et participantes, mais aussi dans la préparation. L'agente en charge de l'économie bleue

241 Entretien du 30 avril 2019

242 Entretien du 7 mai 2021

de témoigner : « *J'ai de la chance car depuis le début sur l'économie bleue, je travaille sur avec ma collègue des risques littoraux et ceux de la transition écologique. Car si le milieu maritime est en carafe, les activités économiques liées le sont aussi. Mais également, au-delà de l'aspect économique, c'est un aspect de régulation du climat. Donc, depuis le début, ces questions-là je les ai prises en compte* »²⁴³.

Ce premier atelier a permis de faire remonter plusieurs éléments : la nécessaire circularité de la représentation de l'économie de l'océan et le besoin de faire ressortir les réelles capacités qui doivent être une des spécificités du territoire. Les participant·e·s ont été amené·es ensuite à contribuer sur une plateforme numérique collaborative autour de trois questions : les composantes clés du Pays Basque, la phrase résumant le concept et le positionnement, les axes de travail.

Le deuxième atelier de co-construction s'est réuni à Hendaye, le 10 janvier 2019 (CAPB, 2019), en présence de 40 personnes représentant les mêmes organisations, plus deux nouvelles (un organisme de recherche et une société privée marchande). Dans un premier temps, des amendements furent proposés aux contributions en ligne. Sur la partie singularité territoriale, le lien avec l'arrière pays (la montagne), l'agriculture, le transfrontalier et la durabilité sont rajoutés, ainsi que la gestion des risques liés aux changements climatiques.

À la suite du travail de ce groupe et de celui des élu·e·s de l'agglomération, une feuille de route est adoptée lors du conseil communautaire du 09 février 2019 (CAPB, 2019 b) dans le cadre du schéma de développement économique de la communauté Pays Basque. Ce document se veut, selon le vice-président en charge de l'économie bleue : « *énoncer des principes d'actions et présenter des premiers axes opérationnels* ». Symboliquement, il s'agit, pour cette nouvelle collectivité du premier, des huit domaines d'activités stratégiques ainsi présenté.

La feuille de route se base sur un diagnostic de l'existant et précise l'état de l'économie bleue sur le territoire basque : la pêche professionnelle, les activités portuaires commerciales, le tourisme, le nautisme et la glisse, mais également le secteur de la recherche scientifique à travers ses programmes et ses équipes. L'économie maritime au Pays Basque représente environ 4000 emplois dans près de 1000 établissements avec deux secteurs d'activités dominants : la pêche et la glisse. Ensuite, il est mentionné un réseau d'acteur·trice·s littoraux reconnus et en capacité de pouvoir mettre en œuvre des actions de médiation et en lien autour des questions de relation « science-société ». La plupart des acteur·trice·s cités ont été rencontrés dans le cadre de ce travail de thèse : Surfriider foundation, Water Family, Centre de la Mer de Biarritz, Centre Permanent d'Initiative pour l'Environnement, Aquarium de Biarritz, Cité de l'Océan ou encore Maison de la Corniche.

243 Entretien du 7 mai 2021

Les principes de cette feuille de route sont présentés autour de la nécessaire préservation et protection des écosystèmes, d'un développement et de la structuration d'un réseau d'acteurs, de l'impulsion, de l'innovation et de la connaissance, ainsi que de permettre l'expérimentation à l'échelle du territoire. Une série d'actions, en grande partie définie dans les groupes de travail, est ensuite présentée. En 2020, une des premières réalisations concrètes pour la collectivité et Technopole Pays Basque sera l'inauguration d'ID Océan, innovation durable au service de l'Océan autour de deux lieux Biomim à Biarritz et Créaluz à Saint-Jean-de-Luz. Ces lieux permettent la convergence des acteur·trice·s professionnels et académiques. Biomim est tournée sur le Biomimétisme marin et Crealuz est une pépinière d'entreprises visant au prototypage en éco-innovation pour les secteur de la glisse et du nautisme.

Dans les deux cas étudiés, nous observons, une réflexion sur l'économie bleue tournée de deux façons différentes par les acteur·trice·s publics. Dans le premier cas, l'agglomération rochelaise en inspiration avec les travaux onusiens et de scientifiques locaux va installer la préoccupation du carbone bleu dans des perspectives et promesses techno-scientifiques avec un groupe d'acteur·trice·s très resserré laissant aux autres acteur·trice·s périphériques des interrogations sur son bien-fondé.

Dans l'autre cas, la question de l'économie bleue a été mise en place dans le cadre d'un processus de construction avec un nombre d'acteur·trice·s basques large et varié qui ont pu alimenter une feuille de route amendée ensuite par l'agglomération et qui donne lieu à un développement pluriel des sujets.

Nous en concluons les notions de premier ordre (Tableau 26).

Notion de premier ordre CDALR
- Approche par le marché, - Approche techno-scientifique, - Approche multi-acteur·trices resserré
Notion de premier ordre CAPB
- Approche hybride « science et société » - Approche multi-acteurs·trices étendue

Tableau 26: Notions de premier ordre CDALR et CAPB sur l'économie bleue

1.6 Analyses des notions de premier ordre

Pour conclure cette section 1, nous allons synthétiser les différentes notions de premier ordre issues de nos analyses inter-cas des agglomérations de La Rochelle et du Pays basque. Cette catégorisation nous permettra dans une seconde section de mettre en place une grille d'entretien pour interviews semi-dirigées. Nous avons dans la Figure 26 regrouper les codages de premier ordre par grande thématique.

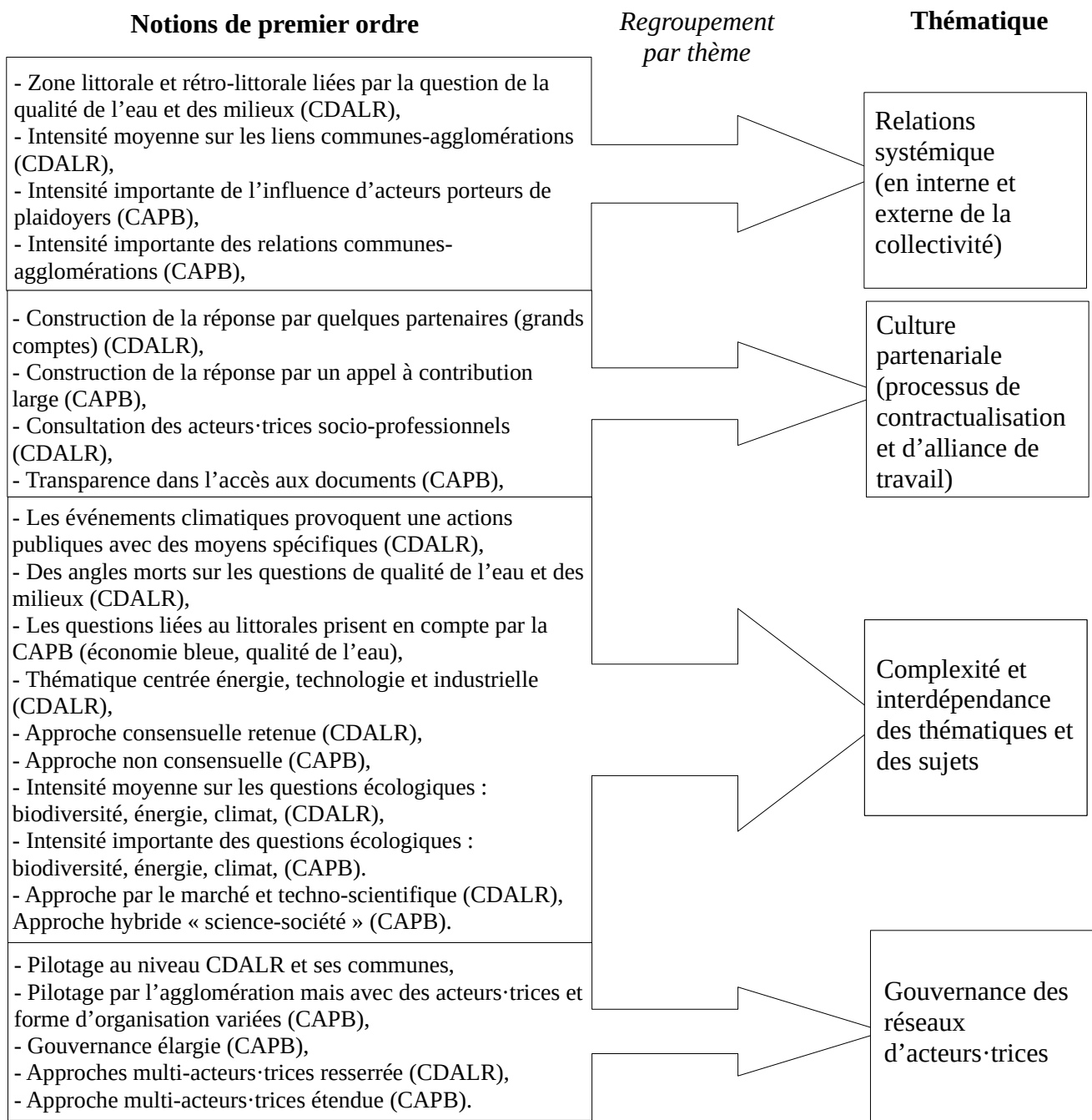


Figure 26: Analyse des notions de premier ordre, Auteur, 2021

Synthèse Section 1

Étant donné que notre recherche porte sur le renouvellement du management public local, la comparaison de plusieurs dynamiques d'actions publiques nous permet de distinguer une hétérogénéité dans l'approche des deux collectivités littorales étudiées. Le choix de ce premier échantillonnage en intra-cas a été dicté par la mise en place de programmes d'actions similaires, dans la gestion des risques littoraux, d'un point de vue réglementaire (PCAET) ou de réponse à appel à projet (TIGA). Le troisième cadre étudié coïncide avec une opportunité de calendrier avec les élections municipales du printemps 2020.

De notre exploration, nous avons relevé un nombre de notions que nous avons catégorisées. Devant l'hétérogénéité de ces deux cas, cette catégorisation va nous permettre selon la méthodologie inspirée de « Gioia », de construire une grille d'entretiens pour les acteurs·trice·s de l'action publique locale que nous allons rencontrer. Ces éléments vont être présentés en section 2.

Section 2 : L'évolution de l'action publique locale au prisme de l'Anthropocène

Dans cette section, nous allons étudier l'interprétation des agents.es et de leurs partenaires concernant l'évolution au niveau des questions d'urgences écologiques et littorales. Nous nous intéresserons particulièrement aux catégories émergentes de la [section 1](#) : relations systémiques internes et externes, culture partenariale, complexité et interdépendance des sujets et gouvernance des réseaux d'acteurs.

2.1 Le cadre des agent·es des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle

Avant de préciser l'échantillonnage retenu, nous proposons l'encadré suivant à propos de l'organigramme de ces deux collectivités, ils sont par ailleurs joints en [Annexe 6](#) pour l'agglomération de La Rochelle et [Annexe 7](#) pour l'agglomération de Bayonne.

2.1.1 L'organigramme des deux collectivités

Encadré 8: Organigramme des deux collectivités CAPB et CDALR

A la lecture des organigrammes étudiés en (2021) nous pouvons en faire ressortir :

Des services assez similaires sauf dans le pilotage

D'abord, les grands services généraux seront au nombre de sept dans les deux collectivités. Pour le Pays Basque, chacun des services est chapeauté par un·e directeur·trice des Services Adjoint·es (DGA), tandis que pour les sept services généraux de la CDA de La Rochelle, seuls deux DGA les encadrent.

Certains services dans leurs dénominations et premières déclinaisons semblent communs :

- Ressources (RH, SIG, finance, juridique, administration générale),
- Habitat et aménagement (patrimoine, planification),
- Culture avec la spécificité linguistique et culturelle du Pays Basque qui libelle le service « Politique linguistique, services à la population »
- Économie (attractivité, développement économique, enseignement supérieur recherche),

Les questions « environnement » semblent plus resserrées pour la CDA de La Rochelle avec deux services (écologie urbaine et développement urbain), alors que pour l'agglomération du Pays Basque compte trois services : Eaux, littoral et milieu naturel, ensuite prévention, collecte et valorisation des déchets et enfin mobilités.

Sur cette partie opérationnelle, nous ne pouvons pas tirer de grandes différences avec des services généraux relativement similaires. Il y a une service spécifique « littoral » à Bayonne, tandis que La Rochelle, qui bénéficie aussi d'une façade littorale, n'en possède pas un à part entière. Seul le pilotage de ces services est à noter. Pour la CdA de Bayonne, nous avons sept DGA qui pilotent les services généraux, tandis qu'à La Rochelle, seuls deux DGA pilotent avec un distinguo entre les « services » (culture, ressources) et les « services techniques » (aménagement, écologie, développement urbain, économie).

Un pilotage général plus large et plus complexe en Pays Basque ?

La DGS de La Rochelle a sous ses ordres directs les deux DGA avec un pool stratégie et coopération territoriale et un autre pool communication.

Le DGS de Bayonne a lui huit pools différents avant les services généraux. Avec un spécifique à la transition écologique et énergétique, l'urbanisme, le SIG, l'Europe et le transfrontalier, la Montagne Basque, Politiques publiques et territorialité, l'évaluation des politiques publiques, enfin ce vaste territoire est maillé par des représentant·e·s sur dix pôles territoriaux, la Présidence étant directement reliée à la communication contrairement à La Rochelle.

Le DGS s'appuie donc directement sur sept pools transversaux extra-services et dix pôles territoriaux, et enfin sept services généraux.

La DGS de l'agglomération de La Rochelle a été mutualisée avec la ville de La Rochelle ainsi que certaines directions supports : ressources humaines.

La surreprésentation des ingénieurs et des juristes

Nous avons essayé d'étudier le profil des DGS et DGA. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur les profils LinkedIn© et des articles de la presse régionale et de revues spécialisées (Sud Ouest, Gazette des communes). Nous comptabilisons onze DGA et DGS répartis comme suit : deux DGA et un DGS à La Rochelle et un DGS et sept DGA à Bayonne. Nous avons pu sourcer neuf profils sur onze.

Les deux DGA sont issus de formation en science politique (Master 2), quatre des neuf DGA sont ingénieurs, 3 autres sont des profils sciences humaines et sociales (ressources humaines, marketing et droit).

2.1.2 L'action publique à travers ses agent.e.s

Pour étudier la mise en œuvre des politiques publiques, les chercheur·e·s peuvent adopter deux approches comme le rappelle Hassenteufel (2011, p.105) : l'une tournée sur les élu·e·s et décideur·euse· dite « par le haut », l'autre sur les agent·e·s ; l'autre dite « par le bas ». Un courant de recherche qualifié de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) étudie la mise en œuvre par les agent·e·s du « bas » : enseignant·e·s, agent·e·s administratifs. Selon Lipsky, le pouvoir de ces agent·e·s peut également influencer sur la modification de la mise en œuvre des politiques publiques.

L'autre approche plus *top down* est qualifiée de séquentielle (Claudio et al, 2000). Elle, vise à décomposer l'action publique entre les différentes sphères, de l'international au niveau local. Il s'agit d'analyser par glissement les impacts du niveau supérieur au niveau inférieur (Hassenteufel, p.112).

Dans cette recherche, pour trouver un cadre d'analyse intermédiaire, nous avons fait le choix de nous appuyer sur le travail des agent·e·s et acteur·trice·s locaux et d'en étudier les interactions

autour de leurs gestions et objets d'actions. Pour cela, nous avons décidé de nous entretenir avec la catégorie d'acteur·trice·s publics qui fait l'interaction entre les élu·e·s et les agent·e·s, c'est-à-dire les catégories A de la fonction publique territoriale. Cette catégorie regroupe les ingénieur·e·s territoriaux et les directeur·trice·s de services. Dans le rapport annuel sur l'État de la fonction publique en 2020, ils représentent 10 % des effectifs de la fonction publique territoriale en 2018. Après des autres acteur·trice·s, nous avons également fait le choix de rencontrer les directions des structures ou quand celles-ci n'étaient pas employeuses, les présidences.

2.1.3 L'échantillonnage et le codage

Après un premier travail exploratoire et une étude des organigrammes, nous avons fixé un certain nombre de personnes à rencontrer qui sont présentées dans le Tableau 27. Nous avons essayé de fonctionner en miroir sur les deux territoires, c'est-à-dire qu'à chaque fois nous avons essayé de rencontrer l'homologue basque ou rochelais. Nous pouvons noter que nous n'avons essuyé presque aucun refus, hormis, pour des raisons de calendrier, des deux directeurs·trices généraux des services et d'une direction de service.

Organisation	Lieu	Fonction	Date
1 CDALR	LR	Cheffe de projet Économie Sociale et Solidaire	01/07/21
2 Start up environnementale	PB	Directeur	27/05/21
3 Coopérative Carbone	PB	Directrice	20/07/21
4 CAPB	PB	Chef de service mobilité	14/06/21
5 Conseil de Développement	PB	Responsables des études	22/06/21
6 Grand Port Maritime	LR	Directeur stratégie et transition écologique	22/06/21
7 CDALR	LR	Directeur stratégie et coopérations territoriales	22/06/21
8 CAPB	PB	Directrice littoral et milieux naturels	02/06/21
9 CDALR	LR	Directeur transition numérique	12/02/21
10 Association EEDD	LR	Directeur territorial	13/07/21
11 CAPB	PB	Chargée de mission économie bleue	07/04/21
12 CAPB	PB	Directrice stratégie et prospective	05/05/21
13 CDALR	LR	Directeur général adjoint aménagement et patrimoine	20/04/21
14 Association EEDD	PB	Directeur général	08/06/21
15 Association EEDD	LR	Coordinateur départemental	13/07/21
16 CAPB	PB	Cheffe de projet Économie Sociale et Solidaire	28/06/21
17 CDALR	LR	Directeur service transition écologique	20/04/21
18 CDALR	LR	Chargé de mission « bas carbone »	07/04/21
19 CAPB	PB	Directrice adjointe stratégie territoriale	15/04/21
20 CAPB	PB	Directeur ressources humaine	16/04/21
21 CAPB	PB	Directeur adjoint littoral, eau et milieu humide	17/06/21
22 CDALR	LR	Directeur ressources humaines	14/06/21
23 CAPB	PB	Chargée de projet « data et agriculture »	21/06/21
24 CDALR	LR	Directeur de projet risques littoraux	21/06/21
25 CAPB	PB	Responsable du service transition écologique	02/06/21
26 CDALR	LR	Directrice emploi et enseignement supérieur	21/06/21
27 CDALR	LR	Directeur commande publique	02/06/21
28 CDALR	LR	Directrice mobilités et transports	21/06/21
29 CAPB	PB	Chargé des évaluations des politiques publiques	16/04/21
30 CDALR	LR	Chargée de mission résilience écologique	11/06/21
31 Association EEDD	PB	Directeur	26/05/21
32 CDALR	LR	Directeur adjoint littoral et milieu humide	07/06/21
33 CAPB	PB	Directeur des services informatiques	08/06/21
34 CAPB	PB	Chargé de mission développement durable	11/06/21
35 Conseil de développement	LR	Président	11/06/21
36 CAPB	PB	Directeur enseignement supérieur et recherche	04/05/21
37 Association EEDD	LR	Directrice	27/08/21
38 CAPB	PB	Responsable commande publique	30/08/21

Tableau 27: Liste des entretiens semi-directifs

Ces interviews dont la grille d’entretien est jointe en [Annexe 3](#) ont été retranscrites en 144 pages et ont ensuite fait l’objet d’un codage par le logiciel RQDA. Le codage de cycle 1 a consisté à classer les données selon les thèmes présentées dans le Tableau 28 et sur la base des thématiques forgées dans la section 1. Ces éléments que nous appelons catégories sont ensuite complétés pour être approfondies lors des entretiens. L’[Annexe 5](#) présente une session de codage avec le logiciel.

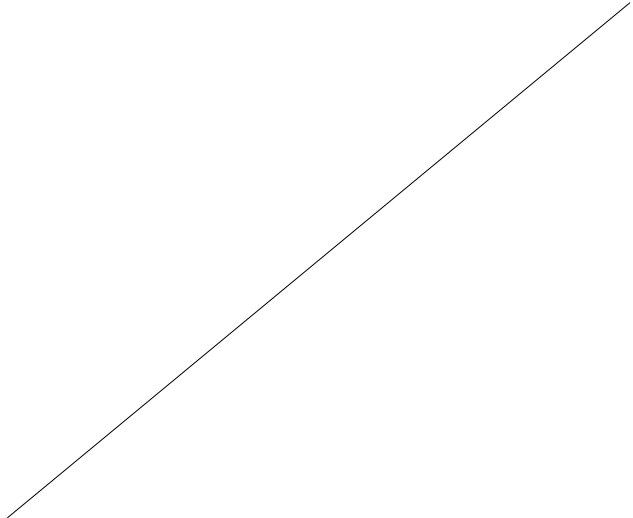
<p>(i) Catégorie : Complexité et interdépendance des sujets</p> <p>DM Sujet : sujets des missions DM Priorité : Hiérarchie des missions DM Outils : Principaux outils mobilisés DM Sens : Sens de l’action recherchée</p>	<p>(ii) Catégorie : Relations systémiques (interne/externe)</p> <p>EM Rintra : Relations internes (organisation) EM Rxtra : Relations externe EM Sujet : Apparition de nouveaux sujets EM Outil : Apparitions de nouveaux outils EM Priorité : Modifications des priorités</p>
<p>(iii) Catégorie : Culture partenariale et gouvernance des acteurs</p> <p>SR Part : Relation partenariale SR Coco : Co-construction SR Recip : Réciprocité SR Mef : Méfiance SR CP : Commande publique SR Conc : Concurrentiel SR Cont : Contrat SR Lead : Leadership SR Part : Participation SR Concert : Concertation</p>	

Tableau 28: Code de cycle 1 des 38 entretiens semi-directifs, Auteur, 2020.

2.2 Interprétations des acteurs·trice·s en matière d’évolution de l’action publique locale

Dans cette partie, il s’agit d’étudier les interprétations sur les changements vécus ou supposés des acteur·trice·s dans le champ de leurs missions. Plusieurs éléments ressortent en matière de motivation, de méthodologie et d’inclusion.

2.2.1 Des approches multiples et complexes en matière de développement durable et gestion du littoral

2.2.1.1 Les motivations normatives et réglementaires pour les uns et de valeurs pour les autres

Plusieurs motivations normatives et réglementaires décrites plus haut semblent nécessaires pour organiser l'action publique locale (PAPI, PCAET, stratégie carbone) selon les agent·es.

« Le Plan climat a fixé des objectifs, des ambitions tout le monde doit se mettre en ordre de marche afin de devenir exemplaires dans nos domaines et certains autres auxquels nous aurions pas choisi ». Entretien n°12

« C'est celle définit dans le cadre des PAPI, nous nous sommes calés sur les outils opérationnels ». Entretien n°24

« En octobre 2020, nous avons un nouveau PAPI sur les questions de ruissellement et remontée de nappes et d'élévation de cours d'eau. Une nouvelle collègue est arrivée pour piloter ce point notamment sur les communes rétro-littorales ». Entretien n°24

« Une stratégie municipale open data a été rédigée en 2010 pour aller vers une stratégie numérique en 2012 qui était voulue comme moins techniciste et plus humaniste ». Entretien n°9

« [...] au niveau du projet « La Rochelle, territoire Zéro Carbone », le service n'est pas pilote mais en fait partie, suit et pilote certaines actions en direct ; vérifier si l'on est toujours dans la bonne direction de cet objectif de neutralité carbone ». Entretien n°17

« [...] dans le grand cycle de l'eau et on se raccroche à la GEMAPI ». Entretien n°8

« On a un cadre réglementaire qui n'est pas gaulé pour notre cadre territorial ». Entretien n°19

Une chargée de mission expose ses difficultés face à la gestion de certains dossiers :

« Les dossiers relevant de l'économie sociale et solidaire sont plus complexes à gérer que les dossiers de développement économique car plus riche, plus complexe, à la croisée de beaucoup de choses. Nous ne sommes pas [avec l'ESS] sur des critères simples et les approches ne sont pas normalisées ». Entretien n°16.

Un directeur de service de résumer :

« Aujourd'hui, je ne peux pas aller sur le développement durable au-delà du champ réglementaire ». Entretien n°33.

Tandis que les acteurs·trices privés·es marchands parlent de normes :

« [...] on est ISO 14001 et que l'on a compris que l'on a à faire face à des enjeux environnementaux et que l'on doit réduire nos impacts sur l'environnement, et si

possible développer un impact positif de nos activités sur l'environnement ». Entretien n°6

Les acteurs·trices associatifs parlent de valeurs et d'objets sociaux :

« Nous sommes très centrés sur notre spécialité sur l'acceptation du vivant. On avance beaucoup, par exemple sur le concept de nuisible. Nous faisons changer la loi en sortant quelques espèces des listes d'espèces que l'on peut détruire en France ». Entretien n°15

« Tout le monde a pris une grosse baffe dans la figure [pandémie COVID]. C'est peut être la bonne nouvelle de cette pandémie que les institutions pensent à la nécessité d'avoir des espaces naturels vierges et libérés de la pression humaine. Alors que précédemment nous étions sur une vision intégrée de la biodiversité avec l'activité humaine comme la gestion intégrée des écosystèmes. Il y a un changement qui opère où l'on pense espace naturel et des espaces d'activités humaines ». Entretien n°31

La motivation environnementale et développement durable dans les organisations varie donc en fonction des types d'acteur·trice·s rencontrés. Notons qu'elle ne varie pas entre les deux cas étudiés. Lorsqu'il s'agit d'agent·e·s des collectivités, la motivation est décrite comme normative et réglementaire. Pour les acteurs·trice·s privés·es marchands, elle est normative tandis que chez les acteur·trice·s non marchands de type associatif, on parle de valeurs liées à ces enjeux.

2.2.1.2 Les approches méthodologiques et organisationnelles asymétriques en fonction des services

Les différentes approches en matière de développement durable et de gestion du littoral illustrent des éléments qui transforment la collectivité d'un point de vue interne dans son fonctionnement et d'autres y voient le contraire.

« [...] pour moi elle est transversale et intégrée dans tous les domaines. Faut la prendre en compte dans l'ensemble des politiques publiques ». Entretien n°1

« Dans l'ensemble nous sommes pragmatiques sur nos approches, mais sur l'aménagement du littoral nous sommes historiquement dogmatiques. Car selon la construction modifie l'écosystème et les usages mais elle vient se compléter avec une posture de dialogue forcément nécessaire au vue des enjeux du littoral ». Entretien n°14

« Au contraire, le projet a cherché à avoir une approche plus transversale : créativité, sobriété, solidarités et coopérations. On a quelques thématiques intéressantes sur l'approche des Objectifs du Développement Durable à travers le rapport de développement durable annuel. ». Entretien n°7

Les propos d'une personne en charge des ressources humaines :

« Il s'agit d'éviter que les agents dans les services soient déconnectés et ne changent pas leur habitude. Alors que politiquement, dans les communications on en parle beaucoup. L'immense majorité [les agents] ne se sent pas confirmée [...] En matière d'action publique, ce sont les agents qui sont les ambassadeurs du quotidien. Si ils sont déconnectés du projet de territoire on a loupé quelques chose». Entretien n°22

« Avec le recul, je trouve que cela avance pas assez vite. Mais c'est peut être que je suis au quotidien sur ces questions. Je vois encore des décalages qui sont structurels, on ne travaille pas assez ces notions. Nous avons peut être pas encore les outils et la structuration ». Entretien n°35

C'est également le témoignage de personne en charge de la commande publique :

« Si le code de la commande publique reconnaît le Développement Durable, il est encore sous une chape de mise en concurrence absolue, pas de préférence locale, égalité de traitement des candidats dans le cadre de directive européenne. Nous sommes donc dans un entre deux. Nous en interne, on essaie de pousser de leur dernier retranchement les services ». Entretien n°27

Dans cet échantillonnage, il semble y avoir un vécu asymétrique sur la transformation des méthodes de travail que les agent·e·s soient dans les services « développement durable » ou dans ceux de l'administration support (Ressources Humaines, Commande publique).

Nous retrouvons également pour les acteur·trice·s privés des démarches qui diffèrent :

« la prise en compte des enjeux environnementaux – au sein de l'établissement. Cela fait très longtemps que l'on a décidé au Port de passer par des démarches d'amélioration continue de type management – ce sont les fameuses normes ISO 9001 pour la Qualité, 14001 pour l'Environnement et 45001 pour la Sécurité. [on] utilisent la norme de management Qualité Sécurité Environnement était un très bon outil pour conduire l'établissement, l'amener à évoluer et à s'améliorer, et mettre en application un certain nombre d'actions qui vont dans le sens du développement et du déploiement du projet stratégique ». Entretien n°7

Dans cette analyse, nous formalisons l'observation que le vécu du changement organisationnel face aux enjeux écologiques est proportionnel à la manière dont les missions des agent·e·s sont proches de ces questions. Nous n'observons également pas de différence entre les deux cas étudiés.

2.2.1.3 Les approches avec les parties prenantes qui oscillent entre leadership et l'opportunisme opérationnel

Certains acteurs·trice·s rencontrés ont pu faire état d'un certain nombre d'interaction avec les parties prenantes.

« [...] la trajectoire carbone est un sujet impactant, challengé par la société civile mais avec des difficultés d'appropriation par les élus. Il faut laisser du temps pour que les élus soient au final en capacité de porter ce projet ». Entretien n°25

« On fait appelle à une association qui nous conseille sur les achats responsables mais nous ne sommes pas encore sur une charte écoresponsable ». Entretien n°35

« Il y a ceux qui veulent faire de la démocratie participative au sens de la conférence et d'autres qui craignent que l'on forme des citoyens experts au sens où ils ne pourront s'affranchir de les consulter de leurs avis. Il y a un peu cette crainte ». Entretien n°7

« Nous travaillons ces questions avec les acteurs régionaux (Région, Coopérative des Tiers Lieux). Sur l'alimentaire je suis en lien avec le PAT mais je n'ai pas pu participer [...] Sur les clauses sociales, on travaille avec les offices HLM, Régie de Quartier, Grand port Maritime, la ville et la CDA qui ont décidé de travailler sur des périodes de 6 ans sur des démarches communes et partagées (club de l'achat social) ». Entretien n°1

« On a une expertise empirique qui est complété par une expertise scientifique pour étayer nos discours, notre pédagogie ». Entretien n°14

« Nous sommes importants dans la durabilité du territoire mais nous sommes loin d'être les seuls acteurs. Cet arrimage nous permet de faire des choses que nous aurions jamais fait avant. Je pense que ces modalités de travail sont probablement une des modalités que la collectivité doit aussi faire au-delà de faire du béton bitume. On le travail dans le cadre des concertions mais ce n'est pas seule ». Entretien n°19

« [suite à la sortie d'un appel à projet] Nous avons programmé au lendemain une rencontre entre le Grand Port, l'Université et l'agglomération. Mais selon moi la collaboration existait depuis longtemps mais s'est accéléré avec LRTZC. Entretien n°26

« On a été informé [de la démarche LRTZC] avec des séminaires (Forum Transition), on travaillait en atelier, pour occuper les acteurs. Je trouve que cela traîne l'histoire de zéro carbone. Il y a pas de dynamisme. Actuellement, la démarche est très réduite avec quelques acteurs ». Entretien n°32

Les approches avec les parties prenantes ne semblent pas faire l'objet de grandes préoccupations des agent·e·s rencontrés. Il s'agit avant tout selon eux de gérer des ressources extérieures nécessaires à l'action publique. Certain·e·s acteur·trice·s associatifs semblent même reprocher cet état de fait (entretien n°32). Seul un témoignage venu du secteur privé semble en faire ses missions principales :

« Mon boulot est de capter les enjeux sociétaux locaux, régionaux, nationaux, européens si possible dans le domaine de la Responsabilité Sociétale, de l'Environnement, de l'Éthique, etc., de voir quels sont les enjeux spécifiques au Port, et en particulier les attentes des parties prenantes, d'identifier quels sont les parties prenantes vraiment importantes pour nous, et transmettre ces enjeux en interne pour qu'on les prenne en compte aux bons niveaux ». Entretien n°6.

Les approches des acteur·trice·s rencontrés semblent converger dans les deux cas. La transformation organisationnelle au nom des questions écologiques et littorales ne semble affecter que les acteur·trice·s concernés en premier, soit au niveau de leur mission et/ou service. La motivation de ces approches varient en fonction des acteur·trice·s : pour les agent·e·s des collectivités, elles sont essentiellement réglementaires et pour les acteur·trice·s associatifs tournées vers le sens. Enfin, la manière d'associer les parties prenantes correspond essentiellement à aller capter de la ressource que la collectivité ne possède pas.

2.2.2 Divergences sur la perception des évolutions ou révolutions des organisations au regard des enjeux littoraux et écologiques

Dans cette partie, nous avons essayé de comprendre la façon dont les enjeux environnementaux intervenaient et remettaient en question le fonctionnement et les actions des collectivités selon les a acteur·trice·s locaux. Dans le cadre de cette partie, plusieurs éléments ressortent, à la fois en matière de priorités, d'instruments de gestion, de capacité de transformation, d'évolution des missions et de relation hiérarchique et la prévalence des risques littoraux et climatiques

Si la majeure partie des acteur·trice·s rencontrés avouent bien volontiers que l'urgence écologique perturbe les territoires littoraux. Ces questions sont souvent exprimées en termes de risque et d'adaptation.

« Nous ne constatons pas moins de pluie mais des épisodes pluvieux plus intenses qui nous obligent à redimensionner nos équipements et interventions. Cela pose

des problèmes en termes de protection (inondation) mais aussi qualitatif (qualité de l'eau). Entretien n°21.

« [sur la mobilité] on prolonge la réflexion terrestre sur la partie maritime, il y a la question des risques. Mais on a fait ce qu'il fallait pour protéger le littoral ». Entretien n°28

Un responsable de service de l'agglomération de La Rochelle de préciser sur la questions des risques littoraux :

« C'est acquis, le problème est réglé. 80 % est fait mais c'est à nous au niveau des services de dire que rien n'est acquis qu'il y a le travail de sensibilisation ». Entretien n°33.

Un autre exprime une précision :

« On a aussi une perte de cette sensibilité sur les risques contrairement au mandat précédent [2014-2020] où Xynthia était très présent. Là cela fait dix ans on a fait beaucoup de choses on a déboursé beaucoup d'argent. Les actions sont réalisées à plus de 80 % et les dernières opérations vont démarrer à l'automne [2021]. Entretien n°24.

Une responsable associative de sensibilisation à l'environnement commente :

« Nous sommes dix ans avec cet événement, nous sommes toujours dans les mêmes oppositions entre le devoir de mémoire et la volonté d'oubli. En plus la majorité des travaux de protection sont réalisés, il y a pas eu d'autres éléments. La volonté d'oubli on la rencontre sur tous les phénomènes post-risques. C'est là où le devoir de mémoire ou culture du risque est important, c'est comme la question de la qualité de l'eau, les publics changent, les problématiques aussi ». Entretien n°37

Du côté de la CAPB, ces risques s'expriment également :

« On cumule les difficultés nous sommes en fond du Golfe de Gascogne, 8 rivières se jettent donc les questions de qualité de l'eau la situation est complexe avec un territoire urbanisé [...] Sur l'érosion nous avons 35 km de côte, 30 de falaise c'est très particulier avec des mouvements de terrain, réchauffement climatique de plus en plus visible avec une modification pluviométrique. On cumule les emmerdes [...] ». Entretien n°8

Ces ennuis sont également très concrets :

« Côté littoral on peut mentionner le devenir de la route de la Corniche²⁴⁴ ». Entretien n°12

244 La route de la Corniche (de Socoa à Hendaye) longe le littoral vers le nord de l'Espagne et offre un panorama très apprécié et touristique mais 10 kilomètres sont abîmés par le haut (les pluies) et par le bas (l'érosion) sur une falaise très peu résistante à l'humidité. Sous ces effets la falaise disparaît petit à petit à tel point que le sentier littoral a été fermé à l'été 2021 et que le devenir de cette route départementale est en réflexion.

« [...] aujourd’hui nous sommes confrontés à de nouveaux problèmes liés aux changements climatiques (eutrophisation). Les eaux se réchauffent, les orages plus en plus nombreux il y a de nouveaux enjeux qui nous claquent à la figure : prolifération d’algues, ... » Entretien n°8

Mais également sur la biodiversité :

« Sur la biodiversité, l’urgence est sur ces phénomènes d’eutrophisation sur l’impact du changement climatique. Nous sommes dedans : prolifération d’algues, le liga en embouchure de l’Adour où nous sommes directement interpellés par les pêcheurs ». Entretien n°8

Des acteur·trice·s associatifs de la protection de l’environnement complètent :

« Sur la qualité de l’eau, on a été lanceur d’alerte, on a produit de la donnée. Mais aujourd’hui, on le fait que ponctuellement mais on remonte de plus en plus à la source : artificialisation des sols... On va retrouver un rôle de lanceur d’alerte plus en amont des problèmes. C’est le cas pour les déchets aquatiques, on va plus sur les micro-plastiques qui sont des fléaux ». Entretien n°14

À l’ensemble de ces risques littoraux et écologiques les acteur·trice·s formalisent des réponses adaptatives pour l’action publique bien plus que des mesures d’atténuation qui ne se sont exprimées qu’une fois dans le panel :

« [...] des enjeux qui ont crû en importance comme par exemple, évidemment, le réchauffement climatique et donc la réduction des émissions des gaz à effet de serre ». Entretien n°6

« Sur l’adaptation aux changements climatiques, comment intégrer le volet Littoral, beaucoup de choses ont été précisées ; notamment des travaux en lien avec le niveau national pour une évolution toujours plus intégrée ». Entretien n°25

« Ça se sent quotidiennement dans les arbitrages, les prises de position, dans les plans et programmes structurants sur la mobilité, le plan local d’Habitat, le SCOT ». Entretien n°29

« On a donc une intégration réglementaire obligatoire et en même temps une anticipation. D’ailleurs, on a prévu dans notre actuel projet stratégique de confier à un bureau d’études d’État – qui s’appelle le CEREMA – la réalisation d’une étude sur la vulnérabilité du Port à long terme dans le cadre du réchauffement climatique. Ils vont nous réaliser une étude spécifique sur comment accompagner des infrastructures à plus de 20 ans avec leur évolution ». Entretien n°8

Un directeur de service de résumer :

« Aujourd'hui les enjeux environnementaux télescopent nos métiers cela nécessite une adaptation en permanence ». Entretien n°9

La question de la gestion écologique du littoral pour les agent·e·s et acteur·trice·s interviewés demeure essentiellement tournée vers le risque. Le risque est ici vu comme naturel : inondation, érosion... et se heurte à une dualité entre l'application de la réglementation et le besoin de s'adapter à des éléments pas encore réglementés.

2.2.2.2 L'émergence de nouveaux instruments de gestion de l'action publique

Les questions écologiques font apparaître dans les interviews des acteur·trice·s quelques nouveaux instruments de gestion de l'action publique locale.

« Il [mon directeur] m'a fait une proposition de coordonner un groupe de travail pour faire un budget vert ». Entretien n°29

« [...] organiser un marché carbone à l'échelle locale ». Entretien n°3

« Les jeunes que l'on recrute aujourd'hui qui ont entre 20 et 30 ans ne voient pas les choses de la même façon et n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis de l'établissement sur la prise en compte de ces enjeux, et si l'on veut être attractif vis-à-vis des jeunes, il nous faut être capables de démontrer que l'on est un établissement d'avenir (qui réduit ses impacts et qui réussit peut-être plus vite que d'autres sa transition écologique). On attirera les meilleurs et qui auront une fierté spécifique à travailler chez nous ». Entretien n°6

Ces nouveaux instruments sont peu nombreux et orientés sur les questions comptables, financières et en termes de ressources humaines.

2.2.2.3 Des interrogations sur la capacité des collectivités à faire aux enjeux écologiques

En interrogeant les acteur·trice·s sur la capacité de leur organisation à faire face aux enjeux écologiques, les réponses sont contrastées. A ce titre plusieurs niveaux de réponses sont énoncées : une première optimiste qui atteste d'une collaboration bilatérale entre service, une seconde sur un fonctionnement non efficient entre les services et une troisième sur les dysfonctionnements du top management et du travail avec les élu·e·s.

Sur la relative bonne collaboration entre service et avec les collectivités.

Une agente analyse :

« de plus en plus de prise en compte de ces questions mais c'est plus une question de personne que de politique ». Entretien n°11

et de compléter son exemple :

«[...] j'ai de la chance car depuis le début sur l'économie bleue je travaille avec ma collègue des risques littoraux ». Entretien n°11.

Certain·e·s font état d'une bonne complémentarité nécessaire :

« Dans nos équipes nous avons des juristes, des écologues qui viennent aider à la décision ». Entretien n°13.

D'autres évoquent un effet de taille pour piloter la transition écologique. À la fois au niveau de la collectivité mais aussi des directions et services.

« La collectivité reste à taille humaine, cohérente et sur des relations assez simples et faciles ; des prises de décisions toujours trop longue, mais avec des délais raisonnables. Le service transition écologique est bien identifié comme expert ». Entretien n°17.

« Nous sommes trois dans la direction de ce projet, et c'est fait pour retrouver une transversalité que nous n'aurions pas dans un grand nouveau service ». Entretien n°18.

L'interaction entre direction et élu·e semblent être un élément important sur ces sujets :

« [...] Oui, notamment par un portage politique fort de la hiérarchie. Nous avons un élu en charges de ces questions [climat et biodiversité] qui a la légitimité pour ces missions. Notre DGS porte également ces sujets ». Entretien n°3

Un autre agent de la même collectivité appuie :

« Une fois par semaine avec la DGS et l'élu référent des points sont effectués ». Entretien n°18.

Pour un autre agent, la pandémie de COVID semble avoir réduit les filtres entre les agent·e·s et les élu·e·s, situation qui semble plus préférable :

« Nous sommes aujourd'hui dans une relation plus directe avec les élu.es, je ne sais pas si elle sera régulée. Le confinement a provoqué de nombreuses vision-conférences et où la DGS, les DGA qui jouaient un rôle de filtre avec les élus ont laissé une place plus directe, mais c'est également le cas avec la mutualisation entre certains services de la ville centre et de l'agglomération ». Entretien n°30

Les critiques et interrogations sur la capacité de la collectivité à relever les défis sont plus nombreux et concernent dans un premier temps le fonctionnement interne, notons que dans ces critiques s'expriment à part égale entre les deux agglomérations étudiées.

« Entre ma direction et les autres services les liens ne sont pas si évident » et de rajouter « nous travaillons relativement en silo » pour conclure « j'essaie d'associer les services ressources, mais ce n'est pas systématique. Nous ne sommes pas une agglomération en mode projet, ce n'est pas vrai même si on essaie de nous faire croire l'inverse ». Entretien n°11 confie un agent en charge des questions littorales qui a souhaité quitter la collectivité.

De nombreux témoignages corroborent cette critique de l'organisation des collectivités :

« Ce qui est compliqué c'est de travailler sur des questions globales. Car les questions que l'on pose aux autres directions n'est pas leur sujet, ni à leur agenda. Il faut donc trouver des lignes communes, certaines réussissent et d'autres non ». Entretien n°12.

« Il reste quelques services avec lesquels il est difficile de travailler, malgré la remontée du service au plus près de la direction générale, la transversalité du service ; c'est aussi une question de personnes, de feeling, ce n'est pas tant structurel qu'humain » énonce un des directeurs en charge de l'environnement. Entretien n°17.

Parfois, ces critiques se formalisent autour des nouveaux programmes :

« Par exemple quand on a travaillé sur le projet de direction et ses actions qui intègre LRTZC. La première réaction des agents cela a été, je pensais que cela ferait plaisir 3 agents de plus c'est inespéré et jamais arrivé, en fait il y a eu des réactions de rejets, et en tout cas de méfiance. Déjà, en interne les gens ne pouvaient pas candidater car c'était des financements externes et cela devait être des CDD de 3 ans. C'était donc de se dire il va y avoir des externes et moi cela va me bloquer mes capacités d'évolution » et de poursuivre « Ces réflexions n'ont pas été pensés avec les services ce n'est que maintenant que l'on a une personne dans notre direction qui initie de nouvelles actions et que l'ont y travaille. Même moi directrice je ne voyais pas tout ce que l'on allait faire. Si moi j'ai un niveau d'appropriation faible, imaginez le reste du service » Entretien n°28. Explique une directrice de service.

Mais également dans la simple remontée d'information précise un directeur en charge de la stratégie :

« Ce n'est pas toujours évident d'aborder la remontée des services. C'est souvent perçu comme un travail supplémentaire qui n'est pas dans les priorités... C'est un travail de longue haleine, la principale difficulté est de conserver un ton modeste pour ne pas être pris pour la tête pensante et où l'ensemble des services qui conduit à se recroqueviller

par chaque compétence et service. Ce qui a été un peu le cas lors du précédent mandat ». Entretien n°7.

Un de ces homologues de préciser :

« Je vais à la pêche aux informations mais je dois quasiment faire les corbeilles de papier pour avoir accès à un certain document ». Entretien n°29.

Les questions de transversalité et de compétence semblent également interroger les acteurs. Dans un premier temps sur la transversalité souvent revendiquée mais peut mise en place selon les personnes interrogées :

« En interne, ça me paraît difficile, pour le moment on a des directions adjointes assez fortes. J'ai le sentiment que pour certaines elles sont devenues des chapelles. C'est à dire par très favorable au travaux en transversalité. Malgré les plaidoyers, les incantations à travailler en mode « projet ». D'ailleurs cette expression me fait rire, depuis longtemps sans l'appeler ainsi on travaille ainsi. C'est à dire constituer une équipe pour construire un projet. Aujourd'hui on ne saurait pas le faire, notre organisation en silo rend difficile cela et ça ne marche pas. Ce qui est régulièrement dénoncé en interne. Tout le monde sait qu'il faut y parvenir et nous le faisons pas ». Entretien n°29

« Mais je note encore la nécessaire relation bilatérale avec les personnes. Notre organisation ne permet pas de transversalité, ni de prise en compte de la responsabilité des agents. [...] nous passons beaucoup de temps en bilatéral pour tenter de faire avancer ces questions. Tandis que les agents n'ont pas de temps car en réunion en permanence. Réunion qui a pour objet de décider du programme de la prochaine réunion ». Entretien n°3.

« [...] nous travaillons relativement en silo entre les différentes directions [...] J'essaye d'associer les services ressources, mais ce n'est pas systématique. Nous ne sommes pas une agglomération en mode projet, ce n'est pas vrai mais si on essaye de nous faire croire cela... nous sommes très en silo. [...] Chacun a son pré carré et cette règle là n'est transigée que par des individus qui aiment travailler ensemble et en équipe ou qui disent je vais aller travailler avec eux ». Entretien n°11

L'un des directeurs des ressources humaines de confirmer :

« Il y a une évolution avec l'apparition de ce type de fonction depuis des années et cela peut fonctionner. Le collègue de Citergie [qui travaille en transversalité], dès fois je me dis que ce n'est pas simple. Mais c'est culturel et le fonctionnement de la collectivité avec la dualité élus-direction générale-directeur de service fait que l'on aime bien rendre des comptes à son N+1 [...] Mes collègues qui sont sur des fonctions transversales ils en bavent ». Entretien n°22.

À la faveur de ces entretiens, nous observons une relative critique sur les dysfonctionnements internes qui remettent en question la manière dont la collectivité locale relève les défis de l'Anthropocène. Nous observons également que ces réflexions sont présentes dans les deux cas étudiés. Les questions écologiques et littorales ne semblent pas provoquer particulièrement ces problèmes, mais semblent davantage les révéler. Les problèmes mis en avant par les acteur·trice·s sont de ce qui paraît être des ressorts internes : transparence, transversalité et capacité à pouvoir évoluer au sein de l'administration locale.

2.2.3 Une relative absence dans la perception de l'évolution de leurs propres missions

Paradoxalement dans la plupart des personnes interrogées celles-ci ne semblent pas faire un lien direct entre l'urgence écologique et leurs propres missions.

« Peu [...] en tant que structure accompagnante nous étions peu sollicités sur les questions d'urgence climatique. On pouvait l'aborder en formation : « on a pas le temps il faut agir vite, ... ». Mais je n'ai pas senti que l'urgence écologique ait influé sur notre façon de travailler. Les logiques d'adaptation sont très peu portées ». Entretien n°10.

« Non, non ! Je pense que nous sommes pas les meilleurs élèves au développement économique, c'est ce que j'ai constaté lors de la dernière réunion inter-service ». Entretien n°16.

« Dans toutes les missions du service en lien avec ces questions-là, les pratiques n'ont pas beaucoup évolué ; à part sur le télétravail mais pour d'autres raisons ». Entretien n°17.

« Non, non. Honnêtement nous sommes plus sensibilisés sur l'empreinte carbone numérique. On a intégré des notions de mobilité douce quand on peut mais j'ai envie de dire oui et non ». Entretien n°26

« Ça reste peu impactant sincèrement, non pas d'évolutions. Un peu à sec ». Entretien n°27

« A titre personnel, je ne peux pas dire être impacté par ces sujets ». Entretien n°29

Une personne interrogée ne semble pas outre mesure concernée mais évoque l'accompagnement de certains acteur·trice·s :

Personnellement, non nous sommes dedans depuis longtemps. Mais nous gérons et nous adressons à des personnes qui ont pris ce mur [...] je ne parle pas d'organisation mais de

personnes qui ont fait une mue pour des raisons professionnelles ou personnelles ». Entretien n°3.

Seules quelques personnes énoncent avoir modifié certaines choses en matière de gestes. Par des incitations extra-locales :

« On a des élus qui le porte très durement mais c'est très peu transversal au final. Je pense que c'est la Région qui nous secoue le plus avec la feuille de route Neo Terra. On doit indiquer aux acteurs (internes/externes) que si ils veulent être accompagné par des fonds de la Région, ils sont obligés de de confronter au document et rentrer dans des axes. En terme politique on sent qu'il y a des envies de mais est-ce que cela se traduit très opérationnellement je ne sais pas ». Entretien n°11

Des acteur·trice·s associatifs évoquent une modification de leur management interne et de leurs moyens :

« Il s'agit d'un mouvement fédéral libre, il s'agit d'acquérir un cadre légal au niveau local. Il s'agit de décentralisation de l'action local dans le cadre d'un réseau de citoyen européen. Le second point, est un type de management plus partagé basé sur l'intelligence collective pour être plus agile, horizontale. Il s'agit de laisser dans leurs périmètres de décider et j'essaie d'éviter la partie gourou. C'est au-delà de cela, c'est une vision de société, démocratie participative ». Entretien n°14.

« Il y a 12 ans, j'étais Responsable Qualité, et je m'occupais de la démarche qualité en interne. Je suis devenu QSE, puis Responsable de la mission Développement durable, puis je suis passé directeur, et aujourd'hui, je suis membre du Directoire. Mes enjeux et mes sujets n'ont cessé de s'élargir et mon niveau de responsabilité n'a cessé d'évoluer à la hausse. Il y a 10 ans, sur ces sujets, on était 2, aujourd'hui, on est 6 pour une taille d'établissement qui n'a pas beaucoup évolué ». Entretien n°6.

Enfin, une dernière évoque les modifications de réflexions littorales à l'échelle des zones rétro-littorales :

« On sait que la pression urbaine en Pays Basque a été sur le littoral et a amené une érosion importante de la biodiversité sur le littoral. Il faut anticiper sur la zone rétro-littorale sous pression aujourd'hui : amener de l'information sur la protection, la valorisation... même si ce territoire n'est pas prioritaire sur ces questions, pour anticiper ce qui a pu se passer sur le littoral. Ce qui est nouveau est de ne pas attendre les PLU de mi-mandat sur ces zones littorales et rétro-littorales, mais d'anticiper ». Entretien n°25

Nous observons chez l'ensemble des agent.e.s publics rencontrés une faible conscience que l'Anthropocène modifie leurs propres missions. Ils-elles semblent sensibles au fait que ces enjeux

sont quotidiens, mais leurs pratiques professionnelles ne semblent que faiblement changer, à part quelques gestes que nous pouvons qualifier d'« éco-citoyen·ne·s ». Chez les acteur·trice·s privés marchands et associatifs, ces enjeux semblent être plus ancrés au sein de leurs pratiques internes de management.

2.2.4 Des tensions avec le top-management (direction générale et élu·e·s)

Dans ces entretiens des problèmes récurrents sont apparus dans la relation avec le top-management. Ils se sont retrouvés dans les propos par rapport à un problème conjoncturel lié à la création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque.

« En interne, je dirais que la mise en place de la CAPB a été compliquée. Un turn over de Directeurs Généraux des Services (DGS) [4 depuis 2017], mais aujourd'hui [2021] nous ne sommes pas encore arrivés à l'optimum mais notre nouveau DGS depuis quelques mois porte une animation collective de la direction que je pense positive ». Entretien n°19

« Au niveau du DGS, il s'agit du quatrième... ces démarches nécessitent de la continuité. Cette valse rend difficile notre lisibilité sur un futur proche et de moyen terme ». Entretien 35.

Nous décidons de les mentionner car ils apparaissent dans les propos d'un certain nombre d'agent·e·s et correspondent à une réalité vécue conjoncturelle mais nous décidons de nous arrêter s d'autres éléments en rapport avec la hiérarchie.

Certains agent·e·s éprouvent des difficultés dans le rapport de socialisation des enjeux écologiques des élu·e·s.

« L'élu référent communique beaucoup sur ces sujets [littoral et écologie], mais avec les autres nous sommes souvent sur des niveaux de débat très limités. On retrouve les mêmes niveaux que sur les réseaux sociaux : Énergies renouvelables contre nucléaire... Parler des enjeux globaux ce n'est pas toujours parlant... mais on a jamais autant communiqué sur ce projet [neutralité carbone] ». Entretien n°18.

« Il y a des craintes politiques de montrer les conséquences de l'évolution de ce trait de côte, mais aujourd'hui on ne peut plus attendre, il faut aller vers des projections à 2100 ». Entretien n°25.

D'autres analysent des problèmes de cohérence entre les enjeux et les décisions :

« Nous avons des réalités écologiques et des volontés politiques qui ne concordent pas. Par exemple, le choix de l'implantation de l'hôpital. Nous sommes sur des zones inondables malgré les alertes [météorologique et interne]. À côté de cela, ils [les élus] vont parler de retrait stratégique et me reprocher à moi la responsabilité des digues. Les

mêmes parlent de retrait et ne sont pas cohérent avec les nouveaux équipements. Il y a un double langage, au-delà des techniciens il ya la réalité politique... » Entretien n°33.

« [...] cette ville a cette image de territoire innovant, novateur et en avance, ce qui n'est pas toujours le cas dans la réalité car elle date des années 1980. Le défi est de montrer aux élus que nous sommes assez en retard sur certains sujet, avec des marges de progrès (énergies renouvelables, rénovation énergétique...) ». Entretien n°17

« on a des directions assez fortes, certaines sont devenues des chapelles. C'est à dire pas très favorables à la transversalité. Malgré les plaidoyers, les incantations à travailler en mode « projet ». D'ailleurs cette expression me fait rire, depuis longtemps on travaille ainsi. Constituer une équipe pour construire un projet. Aujourd'hui, on se saurait pas le faire, notre organisation en silo et en chapelle rend cela difficile et ça ne marche pas. Ce qui est régulièrement dénoncé en interne. Tout le monde sait ce qu'il faut y parvenir et ne nous le faisons pas ». Entretien n°29.

« En interne, il faut favoriser l'autonomie avec des structures moins pyramidales qui pourront s'adapter aux grandes mutations ». Entretien n°9.

Un ancien DGS de conclure :

« C'est à cause de notre organisation, du leadership. Quand vous composez une équipe, les compétences sont dans la collectivité en générale sauf qu'elles sont puisées dans des DGS et directions organisées en silo pour répondre à leurs propres missions. Cela me paraît être la source du blocage et ça peut se résoudre quand le top management et les élus sont très liés. Aujourd'hui, je pense que nous ne sommes pas du tout dans cette configuration. Cette division existe. Finalement, les choses ne bougent pas ». Entretien n°29

La question du top-management est interrogée par les agent·e·s et les acteur·trice·s. Cette interrogation est similaire dans les deux cas étudiés, hormis pour la question du turn-over du DGS que nous avons abordé. Le rapport aux élu·e·s est évoqué sur la difficulté pour eux d'aborder la complexité et la projection des enjeux. C'est notamment le cas sur les questions de submersion. La question de la cohérence de la décision entre les savoirs établis et des projets politiques est évoquée. Une partie de cette remise en cause semble venir du mode de fonctionnement des deux collectivités étudiées : l'aspect hiérarchique et pyramidal. La fonction et la légitimité du top management ne semblent pas remis en cause par les interviewé·e·s, mais c'est la façon dont le top-management organise la prise de décision qui semble critiquée.

Synthèse Section 2

La [section 1](#), par son analyse d'un certain nombre de cas d'action publique, a fait apparaître des différences et une lecture de résultats contrastés entre les deux cas. Cette section centrée vers les acteur·trice·s, qu'ils soient les agent·e·s des deux collectivités ou leurs partenaires, ne permet pas de mettre en perspective des différences. Néanmoins, l'analyse globale fait apparaître une homogénéité pour les acteur·trice·s de ces deux cas et permet d'échafauder quelques résultats.

Cette [section 2](#) avait pour objectif d'étudier les modifications induites par les questions écologiques dans les missions des agent·e·s et acteur·trice·s et dans leurs organisations de leur point de vue à partir des notions repérées en section précédente. À propos des thèmes et des sujets, les résultats montrent que les questions d'urgence écologique ne semblent pas modifier en apparence le rôle et les missions des agents·e·s. Dans une moindre mesure, cela est moins le cas pour les acteur·trice·s extérieurs.

Pour les acteur·trice·s de l'action publique littorale, les enjeux écologiques semblent tournés essentiellement autour des questions des risques naturels : submersion, érosion... sans que pour autant un épisode traumatique de type Xynthia ait été observé dans un cas comme dans l'autre, et cela dans un passé proche. Cela pose la question de l'articulation de l'application réglementaire et de la bonne adaptation dans un monde incertain.

Sur la culture partenariale, la question de la gestion des parties prenantes ne semblent pas être dans les grandes préoccupations des agent·e·s rencontrés. Les personnes extérieures aux deux collectivités semblent être plus sensibles. La motivation première de la culture partenariale semble résider dans le fait d'aller capter des ressources que la collectivité ne possède pas.

Enfin, les critiques énoncées sur le fonctionnement des deux collectivités (bureaucratie) ne semblent n'être pas nouvelles, mais exacerbées par les enjeux écologiques (besoin de transversalité).

Section 3 : Des paradigmes de l'action publique singuliers sur les deux territoires

Dans cette section, nous allons étudier la façon dont les actions décrites par les acteur·trice·s s'arriment aux paradigmes de l'action publique. Est-ce que l'action publique locale et littorale s'ancre dans un paradigme spécifique ? Nous allons ici utiliser une grille de lecture présentée dans le [chapitre 2, Section 2-2-3](#) qui permet de monter en abstraction par rapport aux notions et catégories de premier et second ordre telles que décrit par la méthode « Giogia ».

3. Présentation de la démarche et codage

3.1.1 La Démarche

Les éléments de recueil concernent les entretiens avec les 38 agent·es des deux collectivités étudiées. Nous nous sommes appuyés sur la grille d'entretien déjà présentée, et les entretiens ont été retranscrits.

3.1.2 Le Codage

Le codage répond lui à un codage de type *pattern*, c'est-à-dire où nous mettons en relation les actions de l'interviewé·e avec les composantes d'un paradigme identifié au chapitre 2(cf supra). Ce codage est précisé en Tableau 29.

	Public Administration	New Public Management	Public Value Management	New Public Governance
<i>Postulat principal</i>	Bureaucratie <i>Pattern</i> : Procédures, règles, légitimité.	Gestion <i>Pattern</i> : Efficacité, économie, contrôle	Post-concurrentiel <i>Pattern</i> : Relation, création de valeur publique, solutions aux problèmes des citoyen·ne·s	Élaboration de politiques publiques <i>Pattern</i> : Co-construction, démocratie, innovation, gouvernance.
<i>Approche systémique</i>	Codage : PPPA	Codage : PPNPM	Codage : PPPVM	Codage : PPPNPG
	Système fermé <i>Pattern</i> : Contrôle, vérification.	Système semi-fermé <i>Pattern</i> : Résultats, performance	Système semi-ouvert <i>Pattern</i> : Réponse aux besoins (citoyen·ne·s, usager·ère·s), qualité de service	Système ouvert <i>Pattern</i> : partenariat, animation, coordination.
<i>Orientations</i>	Codage : ASSF	Codage : ASSSF	Codage : ASSSO	Codage : ASSO
	Micro et auto-référentielle <i>Pattern</i> : Procédures, règles.	Micro <i>Pattern</i> : Procédures, règles, acteur·trice·s privés	Coûts / bénéfiques <i>Pattern</i> : Préférence publique et personnelle résultante d'une délibération collective	Trois niveaux <i>Pattern</i> : Procédures, règles, acteur·trice·s publics, acteur·trice·s privés, systèmes socio-économiques, partenariat.
<i>Principes</i>	Codage : OMAR	Codage : OM	Codage : OCB	Codage : OTN
	Légitimité et conformité <i>Pattern</i> : Légitimité, contrôles et procédures, conformités.	Efficacité, efficacité, économie <i>Pattern</i> : Transparence, efficacité, économie	Valeurs partagées <i>Pattern</i> : Pas de monopole d'acteur·trice·s vis à vis du service public	Équité, transparence, éthique, <i>Pattern</i> : qualité, multi-acteur·trice·s, développement durable et social.
<i>Relations internes</i>	Codage : PLC	Codage : PEEE	Codage : PVP	Codage : PETE
	Hiérarchique et planificatrice par l'expertise et la spécialisation <i>Pattern</i> : Hiérarchique	Séparation exécutif et opérationnel <i>Pattern</i> : Niveau politique, niveau fonctionnel et opérationnel.	Délégation de l'exécutif <i>Pattern</i> : Le niveau politique donne mandat à l'exécutif (pilotage).	Dépassement de la dualité agent/élu <i>Pattern</i> : Coordination, intégration, fonctionnement transversal.
	Codage : RIHP	Codage : RISEO	Codage : RIDE	Codage : RIDDA

	Public Administration	New Public Management	Public Value Management	New Public Governance
<i>Relations extérieures</i>	Monopole public <i>Pattern</i> : Absence de relation, faible connaissance de l'extérieur et des acteur·trice·s.	Concurrentielles et contractuelles <i>Pattern</i> : Épisodique, relation de services, marché public.	Post-concurrentielle <i>Pattern</i> : Les relations et le dialogue multi facette (client·e·s, citoyen·ne·s, acteur·trice·s)	Coopération et partenariat <i>Pattern</i> : Concertation, coordination, échange.
	<u>Codage</u> : REMPP	<u>Codage</u> : RECC	<u>Codage</u> : REPC	<u>Codage</u> : RECP
<i>Relation au citoyen</i>	Usager·ère <i>Pattern</i> : réactivité, usager	Client·e <i>Pattern</i> : réactivité, satisfaction client	Superviseur·e <i>Pattern</i> : le citoyen supervise les acteurs publics	Acteur·trice <i>Pattern</i> : co-construction, participation
	<u>Codage</u> : RCMP	<u>Codage</u> : RCC	<u>Codage</u> : RCS	<u>Codage</u> : RCA
<i>Système de contrôle de l'action publique</i>	Input <i>Pattern</i> : Mesure des coûts (moyens employés)	Output <i>Pattern</i> : Mesure des coûts (cibles et réalisation)	Plus value publique <i>Pattern</i> : résultats du service, la satisfaction, les résultats, la confiance et la légitimité.	Impact <i>Pattern</i> : Mesure d'impact, valeur extra-financière, études comparatives
	<u>Codage</u> : SCI	<u>Codage</u> : SCO	<u>Codage</u> : SCPVP	<u>Codage</u> : SCIM
<i>Modèle de gouvernance</i>	Gouvernance procédurale <i>Pattern</i> : orientation service public et réalisation des actions publiques. Absence de relation extérieure.	Gouvernance d'entreprise <i>Pattern</i> : Recherche de la performance (économique), contrôle de l'efficacité (économique) de l'action publique, faible relation extérieure au-delà du marché public.	Dialogue parties prenantes <i>Pattern</i> : processus continu d'échange démocratique, collaboratif et/ou partenarial	Gouvernance des réseaux <i>Pattern</i> : Approche partenariale basée sur la co-construction de l'action publique. Les partenariats stratégiques et l'animation des réseaux sont placés au cœur.
	<u>Codage</u> : MGGP	<u>Codage</u> : MGGE	<u>Codage</u> : MGDPP	<u>Codage</u> : MGGR

Tableau 29: Les différents modèles de paradigme de la Public Administration à la New Public Governance – codage par pattern, Auteur (2020), Sources : Kelly et al (2002), Osborn (2006), Stoker (2006), O'Flynn (2007) et Iacovino et al (2015).

3.2 Étude des routines administrative des cas étudiés

3.2.1 Postulat principal

Deux interviewé·e·s rochelais témoignent de procédures et de règles auto-portées par la collectivité locale et font état d'un relatif manque de confiance envers les acteur·trice·s extérieurs :

« Quand nous avons construit le dossier cela a été un long moment de consensualité interne où il n'y a pas eu de confrontation directe et peut-être que c'est ce que l'on paye aujourd'hui... mais l'écosystème rochelais que je connais depuis peu paraît très lisse ». Entretien n°18.

« [...] une vraie difficulté à communiquer avec certaines associations. Donc une grosse remise en cause parfois j'ai l'impression que l'on ne parle pas le même langage. Je ne sais pas quoi faire, est-ce que c'est à nous agents d'évoluer. Nous sommes dans notre vie de management territorial avec nos procédures, nos façons de faire, notre cadrage. Quand on se retrouve dans cette dernière réunion. Un des membres de [une association locale] s'est retourné vers le président régional de la Chambre d'agriculture en lui disant « donnez nous la compétence agricole ». C'est intéressant mais cela veut dire quoi pour lui, personne ne l'a la compétence agricole, qu'est-ce qu'il entend par là, la compréhension reste difficile. Comment on arrive à s'accorder sur les objectifs. J'ai l'impression que nous sommes pas simples Des fois, je me dis que l'on perd beaucoup d'énergies, qui sont ces gens, on en ait peut être beaucoup pour ce qu'il y a à en retirer. Je suis encore un peu e colère de cet épisode là. Mais je me dis aussi que c'est peut être nous qui passons peut être à travers et que nous soyons capables d'entendre cela. C'est un vrai sujet. Cette association peut vraiment souffler le froid et le chaud sur ces questions. La fonction publique du XXI^{ème} siècle doit muter, mais il y a besoin de compréhension respective. Entretien n°30

Tandis qu'un seul témoignage d'un agent basque convient et critique le fonctionnement bureaucratique :

« Nous sommes encore dans des fonctionnements bureaucratiques, c'est le début d'une nouvelle expérience. Je me méfie de notre projet d'administration de la mutualisation. Cela peut être la vraie fausse bonne idée, un ingénieur peut se retrouver à gérer une équipe de 10 personnes. Mais il devient à la tête d'un très grand service, doit recruter des managers. On gagne finalement pas grand-chose voire plus de hiérarchie, moins de solidarité et c'est souvent plus cher ». Entretien n °33

L'essentiel des *patterns* du cas rochelais sont tournés sur la question de la gestion d'un point de vue, économique, efficacité et contrôle.

« Sur la protection du littoral, nous avons des réglemens à appliquer mais je n'ai pas assez de connaissance pour parler d'approche. La gestion des risques littoraux et des potentiels, les services d'urbanisme travaillent sur de planification mais en tant que stratégie, mais sur la croissance bleue nous avons été sollicités mais nous n'avons pas apporté des éléments suffisants. Ce n'est pas des notions que l'on aborde beaucoup ». Entretien n°18

« Nous on fait en sorte de créer les conditions sur le volet ESR pour que l'université puisse aller plus loin, sur l'ESS tous nos dossiers sont passés au tamis de LRTZC et d'ailleurs [Monsieur l'élu et ancien président de l'université] fait partie de ce jury qui valide où on le soutien financier ». Entretien n°26

« Si le code de la commande publique reconnaît le Développement Durable, il est encore sous une chape de mise en concurrence absolue, pas de préférence locale, égalité de traitement des candidats dans le cadre de directive européenne. Nous sommes donc dans un entre deux. Nous en interne, on essaie de pousser de leur dernier retranchement les service. Exemple sur l'informatique, par le biais d'une discussion avant de le traduire en appel d'offre on regarde si il existe des normes et labels. Cela permet de commande des outils plus vertueux. Nos achats informatiques sont aujourd'hui plus vertueux et de façon itérative ». Entretien n°27

« Au niveau technique, je pense que l'on a tous senti le potentiel structurant de LRTZC. Cela donne un cap et donne des ambitions de territoire et de la mobilisation de financement qui nous oblige à repenser les compétences ». Entretien n°30

« Sur le champ de la stratégie, c'est nous qui sommes en charge du projet de territoire avec les documents cadres sur un niveau macro. Ce n'est pas l'exhaustivité qui ressort dans ces documents. Il y a deux domaines qui vont de paire. Le suivi du conseil de développement qui est une forme de démocratie participative obligatoire depuis 2000 avec la loi 1999 de Voynet. Aujourd'hui se pose la question de l'élargissement du service TERE. Il s'agira de repositionner ces questions. Il y a aussi de l'observatoire du territoire, il y a l'observation des mutations sociales et économiques et les tableaux de bord à destination des services ». Entretien n°7

« Notre mission est d'organiser un marché carbone à l'échelle locale ». Entretien n°3

Dans le cas du Pays basque, ces *patterns* ne reviennent pas hormis dans le cadre de la commande publique :

« [...] service support qui accompagne l'ensemble des services pour la passation des marchés. Nous rédigeons les pièces et suivons les marchés à partir de 25 000 euros. Ensuite les services reprennent la main dans l'exécution des marchés sur cette partie nous pouvons intervenir très ponctuellement sur des questions et avenants ». Entretien n°38

A l'inverse, dans les *patterns* de création de valeurs publiques et de la solution aux problèmes, la collectivité du Pays basque est plus marquée.

« Développer les activités maritimes en lien avec le littoral tout en limitant l'impact sur l'environnement. Concrètement, nous parlons des énergies marines, du biomimétisme, l'éco-conception marine, la gestion des risques littoraux, la valorisation des ressources marines, le travail avec la pêche... ces activités sont passés au prisme du développement durable surtout sur la question de la réduction de l'empreinte environnementale et moins sur la partie sociale, RSE. Nous sommes sur des approches telles que l'économie circulaire, la valorisation durable des ressources ». Entretien n°11

« C'est à dire avec la transition écologique et énergétique, l'aménagement et le foncier, il y a une forte volonté politique pour que lors des éléments d'élaboration des

documents et stratégiques, nous les services techniques puissions nous puissions articuler toutes ces démarches et les porter auprès de nos élus, cela vaut également pour le plan habitat et plan climat mais également pour le SCOT... ». Entretien n°12

« C'est un autre monde par rapport au service développement économique, moi j'arrive à faire la bascule. On se rend compte aujourd'hui que même des métiers hyper-qualifiés (ingénieurs) se dirigent vers l'ESS, l'économie circulaire et l'écologie pour trouver du sens. Dans le cadre collectif on se rend compte que les personnes sont un peu éloigné du cadre institutionnel. Moi venant du privé, j'ai fait la bascule il y a quelques années, je comprends le changement de culture et je fais le parallèle à titre personnel. L'approche est plus complexe. Les dossiers ESS sont plus complexes à gérer que les dossiers développement économique car plus riche, plus complexe, à la croisée de beaucoup de choses. Nous ne sommes pas sur des critères simples avec des approches qui ne sont pas normalisées ». Entretien n°16

« La Loi invite les collectivités à se questionner plus dans le long terme du changement climatique et il y a aussi une interpellation des élus et de la société à intégrer l'aménagement du territoire dans ces incertitudes. Jusqu'à maintenant, les traitements scientifiques étaient un peu attentistes, peut-être avec des craintes politiques de trop montrer les conséquences de l'évolution de ce trait de côte, et aujourd'hui, les choses ont changé, on ne peut plus attendre et il faut aller vers ces projections à 2100, au départ accueillies avec froideur par les territoires. Certainement l'acculturation avec les travaux du Plan Climat a permis d'aller plus vers du concret ». Entretien n°25

Dans le cadre des démarches co-construites, les références sont également plus présentes dans le Pays basque.

« En 2017, nous nous sommes lancés dans la réponse à un appel à projet sur les Investissements d'Avenir. Cette préparation a donné lieu à des importantes consultations avec l'ensemble du monde agricole voir chapitre 4, section 1,2,2. Une idée de gestion de données à émerger qui a été intégré dans la réponse. Le projet n'a pas été accepté mais repris par ma direction qui a ouvert un poste en février 2020 sur lequel j'ai été recrutée ». Entretien n°23

« L'autre leitmotiv est de savoir comment on associe le citoyen, pour assurer l'équité des projets en les coconstruisant, ce qui est plus facile à dire qu'à faire ». Entretien n°17.

3.2.2 Approche systémique

Dans les approches systémiques, nous avons cherché à savoir comment s'inscrivaient les actions dans quatre archétypes de système dits : fermé, semi-fermé, semi-ouvert et ouvert. L'essentiel des cas rochelais se répartissent dans les systèmes semi-fermés et semi-ouverts tandis que les cas basques sont positionnés dans les systèmes semi-ouverts et ouverts.

Voici quelques exemples pour les *patterns* semi-fermés rochelais à propos des résultats et des performances :

« On accompagne les entreprises, on a 140 000 heures d'intervention. C'est un levier d'insertion réel, quand je suis arrivé en 2017 il y avait des réticences ce n'est plus le cas aujourd'hui notamment dans le bâtiment ». Entretien n°1 à propos des clauses sociales dans la commande publique.

« L'axe agricole de LRZTC est animé pour le moment par le Chambre d'agriculture. C'est intéressant, là où elle est plus timorée. Ils ont vu l'opportunité de se positionner sur un projet de territoire. Après le montage de LRTZC est très économique et industrielle, comme le démonstrateur hydrogène sur l'agriculture nous ne sommes pas sur des entrées start up et innovation technique. Mais effectivement cet axe sera peut être plus impacté par la feuille de route Neo Terra ». Entretien n°30.

« Sur le développement durable au-delà de cette approche liée au projet de territoire il y a le projet sur les ODD, c'est une concrétisation. C'est un projet de voir comment entre 19 villes européennes avec un programme d'actions mettre en œuvre des politiques publique avec pour référentiel le référentiel des ODD. Entretien n°7

Les systèmes semi-ouverts qui répondent à des besoins et à de la qualité de service sont décrits par les agent·e·s rochelais de la façon suivante :

« On travaille sur la planification un PUI déplacement qui est la feuille de route mobilité en termes d'espace et d'actions : MAS (Mobility as a service), ZAFE (Zone à faible émission), un schéma cyclable avec 200 km de piste. Nous gérons tous les équipements : matériel roulant, ...Moi j'organise la direction qui travaille sur ces politiques publiques et donner les orientations avec les élus. Je fais en sorte qu'il y ait une meilleure synergie en interne et avec les communes notamment la ville de La Rochelle ». Entretien n°28

« La Direction de la Transformation Numérique (DTN) a quatre grands domaines. Le premier est celui de l'expertise et la diffusion d'une culture numérique dans l'aide à la maîtrise d'ouvrage pour aider aux stratégies sectorielles mais également globales (le tourisme, le transport, la mobilité, etc). Le deuxième domaine est celui des data à la fois dans la protection des données personnelles et la valorisation des informations. A ce titre, le délégué à la protection des données est rattaché à la DTN ainsi qu'une administratrice générale des données à l'open data pour aider à mettre en circulation les données sur le territoire. Le troisième domaine est celui du numérique responsable et inclusif, faire du numérique autrement. Il s'agit de promouvoir un numérique plus sobre et accessible à tous, par exemple toutes les procédures administratives de l'État seront

dématérialisées en 2022. Il est identifié que au moins 10 % de la population ne pourra jamais faire une démarche en ligne (handicap, barrière de la langue, problèmes cognitifs, etc.) ». Entretien n°9

Du côté des agent·e·s de l'agglomération du Pays basque :

« Nous faisons des ateliers de travail avec les directions ciblées, celles qui génèrent des marchés concernés par le BPT et l'économie circulaire : collecte et valorisation ainsi que ceux des déchets. Nous cherchons à identifier nos critères, nos cahiers des charges, nous faisons un état des lieux des pratiques locales et nationales des opérateurs. Pour éviter le gap entre ce que l'on veut et ce qu'il peut se faire. Le service transition écologique était présent à la première réunion de lancement mais n'a pas poursuivi car les discussions sont techniques maintenant. Nous sommes assisté par un assistant à maîtrise d'ouvrage, mais demeure informé. Nous appuyons également sur les acteurs locaux qui peuvent intervenir sur nos ateliers ». Entretien n°38

« L'évolution selon moi ne vient pas des agents mais du haut. Les formations initiées par le service Transition écologique sont de plus en plus suivies. Il y a un fonctionnement plus important mais ce n'est pas net. Je sens qu'il faut travailler plus en matière de communication interne ». Entretien n°20

Les références à des systèmes ouverts sont beaucoup plus nombreuses dans le cas basque que rochelais où n'apparaît pas de *patterns* sur ces enjeux. Nous entendons par là dans le cadre de notre grille de lecture des systèmes d'élaboration de politiques publiques co-construits qui intègrent des éléments de démocratie, d'innovation et de gouvernance.

« On a donc un vrai travail avec les acteurs locaux pour qu'ils nous aide à formaliser des pistes d'actions et qu'ils participent aux inventaires faune flore pour identifier des secteurs stratégiques, etc... Nous sommes importants dans la durabilité du territoire mais nous sommes loin d'être les seuls acteurs. Cet arrimage nous permet de faire des choses que nous aurions jamais fait avant. Je pense que ces modalités de travail sont probablement une des modalités que la collectivité doit aussi faire au-delà de faire du béton bitume. On le travail dans le cadre des concertions mais ce n'est pas seule. Par exemple, l'ancrage humain de nos collègues du développement économique qui connaissent parfaitement les réseaux d'acteurs, de ceux de la transition qui connaissent parfaitement les acteurs. Car nous sommes une terre d'entrepreneurs, d'innovation. On doit s'appuyer sur eux pour pouvoir travailler ». Entretien n°19

« Oui c'est vrai, les agriculteurs ici ont besoin d'aide. Mais nous nous adressons aux filières. Par exemple le syndicat du piment d'Espelette qui ont 150 adhérents. Nous allons étudier leurs données, nous créons des conventions, des datas trust. Nous les interprétons avec eux et on sort un dashboard ». Entretien n°23

« Au niveau de la planification et du SCOT, le Syndicat Mixte, avec l'appui du réseau scientifique AcclimaTerra et du CEREMA, a engagé une approche de la résilience pour alimenter les travaux des élus, des techniciens et du réseau d'acteurs car il faut un passe

pour l'automne. Cette évolution a évolué rapidement et très concrètement depuis 1 an et demi à 2 ans ». Entretien n°25

« En plus, il y a eu le Pacte de la Métamorphose de Bizi ! qui a proposé un engagement à toutes les listes avec les 6 thématiques du Plan Climat : économie circulaire, énergie, alimentation durable, biodiversité... Ce contexte a aussi permis aux listes de proposer des éléments sur ces thématiques. La société civile challenge les collectivités ». Entretien n°25

« On essaye de mettre le maximum d'information en ligne et après c'est du cas par cas en fonction de qui nous envoie des scuds [par les réseaux sociaux]. Nous ne pouvons pas systématiquement répondre, il y a deux choses. Il y a un prestataire qui a été recruté pour nous aider et pour les élus donner des éléments de langage. Et avec l'UPPA [Université] sur le projet Micropolit (programme de recherche sur l'état et l'évolution de la qualité du littoral sud-aquitain), il y a un travail de sciences sociales basé à Pau qui tente de mettre en place une thèse et une recherche sur ces questions de participation et d'innovation à travers les réseaux sociaux ». Entretien n°8

3.2.3 Orientations

Dans cette partie, il s'agit de préciser la façon dont l'action publique locale est orientée selon quatre archétypes : micro et auto-référentielle, micro, en fonction du coût et des bénéficiaires et d'après ces trois premiers archétypes.

Dans notre analyse des entretiens, seuls deux cas rochelais semblent se rapprocher d'une orientation micro et autoréférentielle :

« [...] le fait que le pilotage du projet Zéro Carbone ne soit pas du fait du service TERE est un élément réfléchi ; les personnes qui gèrent le dossier le font sur les budgets dédiés, en appui aux services, mais à terme, l'agglomération doit pouvoir se passer de ce management de projet et les services devront assurer ce cadrage par eux-mêmes. Ce choix est donc plutôt pertinent ; les personnes de ce projet sont directement rattachées à la DG. Ils ont un peu plus de souplesse mais pas les mêmes missions, moins dans l'opérationnel, plus dans la stratégie, le suivi du projet ». Entretien n°17

« [en évoquant la composition de l'équipe salariée] l'une sur la gestion de notre dispositif de financement Agremob avec les Certificats d'économie d'énergie, l'autre sur l'évaluation carbone et bientôt une quatrième sur le développement du marché carbone local ». Entretien n°3

Les orientations seulement micros semblent plus équilibrées entre les deux collectivités sur les questions de procédures, règles et acteurs·trice·s privés.

À l'agglomération de La Rochelle :

« [...] mais sur la croissance bleue nous avons été sollicités mais nous n'avons pas apporté des éléments suffisants. Ce n'est pas des notions que l'on aborde beaucoup. Pourtant, nous avons des atouts mais ce n'est pas encore porté [par la CDA] mais je ne l'explique pas pourquoi entre la filière nautisme, le port de pêche. Peut être que ces questions sont très présentes chez d'autres acteurs [nautisme, pêche, R&D]. Entretien n°18

« [...] même si nous sommes très normatifs nous contribuons avec différents services. Nous apportons aux services par le biais de la procédure d'apporter un contrat. Comme les bâches flottantes par exemples dans le cadre des actions innovantes ». Entretien n°27

À l'agglomération du Pays Basque :

« On doit indiquer aux acteurs (internes/externes) que si ils veulent être accompagné par des fonds de la Région, ils sont obligés de de confronter au document et rentrer dans des axes. En terme politique on sent qu'il y a des envies de mais est-ce que cela se traduit très opérationnellement je ne sais pas. Je ne suis pas persuadé que dans les règlements sur l'immobilier d'entreprises nous ayons mis des critères d'impact au-delà de la rationalisation du foncier. Je ne suis pas persuadé que cela soit le cœur de chauffe ». Entretien n°11

« Au Pays basque l'essentiel de la production de la ville est privée, elle peut être encadrée, aidée mais privée. Je suis complétement convaincue que cela ne suffit pas, de mettre l'argent. Il doit y avoir un travail d'animation d'acteurs que nous faisons peu. C'est une nécessité que cette animation doit nous permettre comme pour l'émergence de ce pôle ESS à Bayonne ». Entretien n°19

L'orientation coût/bénéfice ne semble pas traitée dans les deux collectivités. Par contre, la synthèse des trois premières orientations semble prendre corps dans les actions des agent·e·s de la CAPB :

« D'autres directions prennent en compte plus l'ESS et l'Environnement. Il va y avoir des formations à propos des clauses environnementales dans les marchés publics. Les clauses sociales commencent à être utilisées notamment sur l'entretien des espaces verts. Ces éléments sont plutôt récent dans la collectivité ». Entretien n°16

« Il y a donc des évolutions vers plus d'ancrage avec les parties prenantes. Je viens de la planification, on ne fait plus les PLU comme il y a 10 ans. L'intégration des enjeux climatiques, des enjeux écologiques et sociaux se sont imposés d'une façon accrue. Historiquement en Pays basque on construisait des zones d'activités économiques d'après guerre sur des barthes (plaines alluviales inondables). Aujourd'hui, c'est terminé, on achemine une dernière barthe sur l'Adour... la question de la ressources et de l'aménagement forestier et agricole va être extrêmement important dans les prochaines années. Il y a 20 ans quand on faisait un document d'urbanisme, la Chambre d'Agriculture nous disait comment ouvrir les terrains à l'urbanisation. La aussi, changement assez significatif de la Chambre d'Agriculture, maintenant elle protège les terres même quand le propriétaire veut vendre ». Entretien n°19

« Nous construisons en ce moment un projet de direction. Nous associons tous les agents de la direction. Nous partons d'un diagnostic par entité, une journée est prévue pour mettre à plat. Nous interrogeons les directions métiers sur les besoins RH. Les organisations syndicales sont informées. Nous allons ensuite rédiger une stratégie avec les élus ». Entretien n°20

3.2.4 Principes

Nous présentons dans cette partie les principes qui régissent l'action publique locale selon les agents. Notre analyse propose quatre grands principes : la légitimité et la conformité, l'efficacité, l'efficience et l'économie, les valeurs partagées, et l'équité, la transparence et l'éthique.

Les deux agglomérations semblent toutes deux orientées sur des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

À La Rochelle :

« Donc notre service finance des projets de recherche qui peuvent concourir à nous aider dans nos choix d'aménagement : durabilité des constructions, et de services à la population. La convention triennale nous sa réalisation nous faisons le tour de tous les sujets que les services voudraient travailler avec La Rochelle Université et cela peut être résumé de la façon suivante : comment on peut vivre, se développer, habiter un territoire urbanisé en zone littorale ». Entretien n°26

« C'est plutôt dans le rôle d'animation collective même en 2003 le projet de territoire commençait par le Développement Durable à la date de la création de notre direction, c'est donc notre ADN. Ces nouvelles fonctions dans l'agglomération, c'est la loi Voynet : un contrat c'est la transparence et son économie, un projet efficient ». Entretien n°7.

À Bayonne :

« Aujourd'hui nous sommes quasiment structurés pour répondre au service public. Nous avons une vision globale de part notre organisation. Nous nous arrêtons pas aux anciens territoires, on gère l'ensemble du bassin versant, c'est très intéressant. On a maintenant à l'échelle du Pays Basque une harmonisation des pratiques et de service public équivalent. Équivalent, cela ne veut pas dire le même, car en milieu rural et urbain le besoin de service n'est pas le même. Mais ceux qui sont en milieu rural ont le niveau de service qu'ils sont en droit d'attendre alors qu'avant les structures n'avaient pas les moyens. Aujourd'hui, on rattrape beaucoup de chose de ce que ne pouvaient pas gérer les collectivités, et l'ARS et la DDTN ne les embêtaient pas trop car ils savaient qu'ils n'étaient pas en capacité d'intervenir. En l'espace de 3 ans, c'est intéressant, c'est que nous mettons 50 millions d'euros sur la table, ce que les collectivités cumulées ne mettaient pas ». Entretien n°21

« Il y a un schéma de développement économique voté en 2019 où il y a par exemple un axe industrie responsable mais sans outils développés, tandis que sur l'axe économie productive les outils sont là ». Entretien n°11

Les principes de valeurs partagées qui visent à ne que promouvoir uniquement un monopole d'acteur·trice·s vis à vis du service public sont invoqués dans le cas de l'agglomération de La Rochelle.

« On s'appuie sur des délégataires de transports pour 30 millions. Il y a un volet sur l'aménagement de l'espace, pour le multimodal de la voirie, de la gare. C'est un projet complexe, multipartenarial et co-financé ». Entretien n°28

« Nous avons peut-être pas encore les outils et la structuration. Sur les achats publics, nous ne sommes pas encore outillés. On fait appel à une association qui nous conseille sur les achats responsables mais nous ne sommes pas encore sur une charte écoresponsable ». Entretien n°35

Tandis que les principes d'équité, de transparence et d'éthique, d'un point de vue qualité, multi-acteur·trice·s, développement durable et social sont très présents dans le récits des agent·e·s de l'agglomération du Pays Basque.

« On prend en compte les trajectoires conjointes avec les élus et services de la CAPB, cela interroge de nombreuses facettes (renouvellement du parc, pose de panneaux photo, cartographie des bornes de recherche), ... En matière de développement durable, dans notre direction nous essayons de trouver des dispositifs pour réfléchir à des solutions innovantes pouvant être testées sur le territoire en matière de mobilité : transport autonome, par câble, ... On essaie d'émettre cette idée, la formuler et la tester si possible. C'est également le cas sur la carburation, sur le mix énergétique. Le Plan climat a fixé des objectifs, des ambitions ; tout le monde doit se mettre en ordre de marche afin de devenir exemplaires dans nos domaines et certains autres que nous aurions pas choisi ». Entretien n°12

« Par exemple sur la feuille de route ESS, je vais la co-construire avec les partenaires locaux qui sont dans cette démarche. Je préfère passer sur une phase de concertation entre les acteurs plutôt que de le faire faire par un cabinet externe. C'est ma vision à moi de penser ensemble à des actions. Je n'ai pas beaucoup d'exemple en interne de ce type de démarche. Une seule feuille de route a été rédigée dans le cadre de notre schéma directeur, celle sur l'océan avec un cabinet qui a travaillé avec les acteurs ». Entretien n°16

« On a donc un vrai travail avec les acteurs locaux pour qu'ils nous aident à formaliser des pistes d'actions et qu'ils participent aux inventaires faune flore pour identifier des secteurs stratégiques, etc... Nous sommes importants dans la durabilité du territoire mais nous sommes loin d'être les seuls acteurs. Cet arrimage nous permet de faire des choses que nous aurions jamais faites avant. Je pense que ces modalités de travail sont probablement une des modalités que la collectivité doit aussi faire au-delà de faire du béton bitume ». Entretien n°19

« On le travail dans le cadre des concertions mais ce n'est pas le seul. Par exemple, l'ancrage humain de nos collègues du développement économique qui connaissent parfaitement les réseaux d'acteurs, de ceux de la transition qui connaissent parfaitement

les acteurs. Car nous sommes une terre d'entrepreneurs, d'innovation. On doit s'appuyer sur eux pour pouvoir travailler ». Entretien n°19

« [...] on peut se dire comment rester insensible quand on a un bout de corniche qui s'effondre ? En même temps, certaines aires urbaines littorales sont relativement protégées mais il y a une pression forte qui interroge. Ce n'est pas simple en terme d'enjeux. On a la chance d'avoir des associations en capacité d'éveiller les consciences, nous avons des accords associatifs de poids. La question est de savoir comment cela atterrit dans nos politiques publiques ». Entretien n°35

3.2.5 Relations internes

Dans cette partie, nous essayons à travers quatre catégories, d'estimer les relations au sein des deux collectivités locales : hiérarchique et planificatrice, séparation entre exécutif et opérationnel, délégation de l'exécutif ou dépassement de la dualité agent·e·s-élu·e·s.

Pour le cas de La Rochelle, les relations internes semblent osciller entre des éléments de hiérarchie et de planification, et reposer sur une séparation entre l'exécutif et l'opérationnel.

« Nous devons avoir la maîtrise complète de la chaîne pour permettre d'avoir les mesures réelles et la mise en lien entre ceux qui pensent et ceux qui réalisent et gèrent ». Entretien n°13

« Nous sommes encore très tournés sur la compétence technique, il faut que je sois sûr que la personne qui dirige maîtrise le truc. Et je vois que cela crée tout de suite un biais. On ne va donc pas recruter des gens plus généralistes, sur les systèmes d'organisation, à la tête d'un service voiries il faut quelqu'un qui a fait de la voirie ». Entretiens n°22

« [...] ce n'est pas la même démarche, l'A21 reprenait les actions de la CDA, mais LRTZC ce n'est pas la même démarche notamment dans le calendrier très serré, mais c'est surtout des actions supplémentaires ». Entretien n°28

« Il faut montrer aux élus qu'on est assez en retard sur certains sujets, avec des marges de progrès (ENR, rénovation énergétique...), mais le volet LR Territoire Zéro Carbone donne un cap, une ambition, pour donner envie de changement à tous, donner une dynamique de territoire et faire venir de nouvelles entreprises innovantes avec de nouveaux projets qui vont permettre d'atteindre ces objectifs, avec la Coopérative Carbone qui est une expérimentation géniale en la matière ». Entretien n°17

« L'élu référent communique beaucoup sur ce sujet, mais on est parfois sur des niveaux de débat très limités. On retrouve les mêmes niveaux de débats que sur les réseaux sociaux : ENR vs Nucléaire. Parler enjeux globaux ce n'est pas toujours parlant... mais on a jamais autant communiqué sur le projet ». Entretien n°18

« Aujourd'hui, la difficulté c'est de gérer les priorités et que les élus les formalisent ». Entretien n°26

« J'ai des objectifs différents en fonction des élus, l'ancien élu [anonymisé] voulait aller sur de la bio mais sans aller au clash, donc il parlait d'agriculture intégrée avec une certaine ambiguïté. Aujourd'hui, la nouvelle élue va affirmer le rôle de la bio dans les

compétences de l'agglomération en disant que l'on va pas continuer dans des systèmes agricoles qui ponctionnent la facture sur le traitement de l'eau ». Entretien n°30

« Il faut montrer aux élus qu'on est assez en retard sur certains sujets, avec des marges de progrès (ENR, rénovation énergétique...), mais le volet LR Territoire Zéro Carbone donne un cap, une ambition, pour donner envie de changement à tous, donner une dynamique de territoire et faire venir de nouvelles entreprises innovantes avec de nouveaux projets qui vont permettre d'atteindre ces objectifs, avec la Coopérative Carbone qui est une expérimentation géniale en la matière. » Entretien n°17

Dans le cas de Bayonne, les relations internes alternent entre ce qui semble être moins que à La Rochelle des dualités élu·e-s-agent·e-s, qu'une certaine délégation de l'exécutif et même le dépassement de cette dualité.

« [...] il y a la crainte de ne pas être dépossédé de la direction, et puis je pense l'ESS n'est pas encore comprise. Je suis considéré comme personne ressource, mais ce n'est pas affiché, il n'y a pas le projet politique. C'est plus de l'ordre informel dans les services que l'on va apprendre que j'ai une mission ESS. Tandis que l'élue en charge souhaite faire une mission transversale ». Entretien n°16

« L'expression qui doit être soulignée par les élus·es n'est pas encore formalisée, nous devons traduire cela. Aujourd'hui beaucoup de projet démarrent mais on ne mesure pas encore les impacts au regard des échéances. Ce n'est peut être moins le cas sur l'eau et le littoral, car eux [les élus·es] avaient des enjeux claires avec le GIP. Nous devons traiter toutes les mobilités dans ce vaste territoire. Côté littoral, on peut mentionner le devenir de la route de la Corniche ». Entretien n°12

« En interne, on échange d'abord avec le service foncier, SIG, DSI, financier, l'urbanisme. Nous devons d'abord travailler avec les autres cela devient de plus en plus collaboratif. Je travaille principalement avec le développement économique et l'urbanisme, le service à la population et les déchets. On travaille beaucoup avec le service déchet, on a beaucoup de points communs, des agents de catégorie C, des équipements communs (tenus de travail)». Entretien n°21

« Mais je pense qu'il y a un bon niveau de collaboration voire de co-construction ». Entretien n°29

« Il y a des collaborations très faciles, par exemple sur les finances autour du développement de l'Eusko. Et là, les liens sont faciles pour intégrer l'Eusko. La collaboration est variable dans l'accompagnement aux pratiques. Il y a encore des directions difficiles à toucher. L'agglomération est jeune. On avance comme ça ». Entretien n°35

3.2.6 Relations externes

Les relations extérieures sont évaluées à l'aune de quatre catégories : le monopole public avec une relative absence de relation ou une faible connaissance des acteur·trice·s, concurrentielles et contractuelles, notamment dans le cadre d'une relation de service et de marché public, post concurrentielle dans une relation de dialogue et de coopérative et enfin partenariale dans le cadre de

coopération et de coordination. Par ce codage, nous avons essayé de « qualifier » les liens avec les acteurs·trice·s extérieurs à l'agglomération. Cette qualification est déterminée dans le cadre de notre revue de littérature (Figure 13) c'est-à-dire du type de contractualisation.

L'essentiel des relations sur l'agglomération de la Rochelle semblent décrites de façon concurrentielle et contractuelle :

« [...] mais on a des difficultés avec les associations sur l'alimentation. Je me pose la question de la légitimité de ces associations, qu'est-ce qu'elles représentent. J'en viens à me poser ces questions, là. On arrive pas à avancer avec elles. Cela renvoie à beaucoup de choses en terme de management public, comment et pourquoi intégrer les choses. On dit que plus on intègre les gens, plus on construit un dossier acceptable et accepté. C'est la théorie car en fonction des sujets, il y a des sujets difficiles et on frôle l'impasse. Peut-être que parfois nous n'arriverons pas à poser un socle commun. Il y a une vraie existence des acteurs associatifs qui ont posé les questions, je pense au collectif fermes urbaines, mais c'est je crois que cette structure ne sait pas où elle habite. Militante, c'est évident qu'elle l'est mais je ne suis sûre qu'elle sache que son ossature soit là. C'est des gens qui des gens qui vont adopter tellement de casquettes différentes qu'ils me présentent à l'aggllo tous les 6 mois un projet qui n'est jamais le même ». Entretien n°30

« Donc la non présence du Conseil de Développement, c'est que les agents·es ne croyaient pas en lui et il avait une petite activité. On m'a dit, viens pas nous emmerder avec ton conseil de développement. C'est le minimum syndical et puis voilà, je n'ai jamais eu gain de cause. La seule chose que j'ai pu négocier c'est que les membres du conseil citoyen puissent candidater au comité citoyen ». Entretien n°7

« [...] nous nous appuyons sur une cellule ressource interne qui nous aide sur les questions de participation et concertation. Il s'agit du service TERE (Service Transition Énergétique et Résilience Écologique) de la CDA La Rochelle . Elles [les agentes] accompagnent les services de la CDA de La Rochelle qui ont de l'expertise et qui savent de quoi elles parlent. Elles sont accompagnés par un cabinet, l'Ifrée, qui peut démultiplier la capacité de concertation ». Entretien n°9

« Il faut trouver des espaces de dialogue et de concertation. Il faut que j'essaie de l'intégrer dans la future convention avec l'Université. Ces séminaires pourraient mobiliser les universitaires sur ces temps-là. Aujourd'hui, j'observe qu'il y a le temps des universitaires et le temps de l'action publique. Quand je vois, sur le PIA 4, nous sommes en plein sur le management public ». Entretien n°26

Les relations sur l'agglomération du Pays-Basque oscillent entre les trois dernières catégories :

« En externe, j'aurais tendance à penser qu'avec les partenaires institutionnels nous sommes dans un mix entre de la concurrence et parfois de la complémentarité. Nous sommes régulièrement dans ce jeu, c'est souvent le cas par exemple avec le Département. Sur l'habitat, le paysage, nous avons bien l'appui du Département. Mais, l'un dans l'autre, on arrive à bien travailler. A l'échelle Pays-Basque la création de la collectivité n'est pas simple pour certains acteurs publics locaux : le SCOT, le Plan Foncier local,... ça modifie les stratégies de négociation. Ce n'est pas encore fluide ». Entretien n°19

« Les sujets évoluent, donc on a une analyse axée sur le développement durable. La loi résilience et le passage du prix au coût. Mais les acteurs privés doivent aussi s'approprier ces questions. On se rend compte que sur certains points les opérateurs ne suivent pas, j'ai un exemple sur l'architecture. Dans le bâtiment, certains artisans n'ont pas le temps, pas que cela à faire de calculer en terme de coût. Ce n'est pas que la réalité, et aussi que ces petites entreprises suivent. Quelle est la réalité du tissu économique local. Mais attention nous pouvons voir de bonnes surprises, parfois à la pointe, et c'est aussi le travail des chambres consulaires et structures d'intermédiation ». Entretien n°38

« [à ma prise de poste] j'ai souhaité rencontrer pendant 3 heures les associations SEPENSO Pyrénées-Atlantiques avec des directeurs de services. Ils avaient fait part des points qu'ils voulaient aborder. On a balayé tous les sujets, on a vraiment eu un échange. Ils étaient satisfaits, moi aussi ». Entretien n°21

« La feuille de route aéronautique a rencontré tous les acteurs industriels, donc il y a une volonté. Peut-être moins ouverte que sur l'économie bleue car nous étions sur la question de la préservation des milieux, donc moi j'ai associé les associations, les universitaires... Il y a une logique de consultation, après je suis moins au fait des autres choses, je sais que c'est le cas sur la santé. Mais il y a chaque fois la volonté d'intégrer l'avis des acteurs aux feuilles de route. Mais on pourrait largement s'améliorer sur la concertation car honnêtement c'est toujours les mêmes. On consulte souvent les mêmes et c'est dommage car certains restent sur le côté. Alors qu'ils sont aussi légitimes que d'autres grands acteurs. Consulter Dassault d'accord, mais est-ce que c'est un acteur d'avenir, comment se positionner vis-à-vis de lui ou de plus petits acteurs en accord avec le devenir de l'aéronautique. Dassault cela fait du Rafale et du Falcon ... ». Entretien n°11

« Sur la partie externe, c'est fondamental, la CAPB n'est pas crédible si elle n'est pas en partenariat avec les acteurs qui font le secteur. En terme économique, c'est la Région Nouvelle-Aquitaine, car déjà positionnée et fer de lance sur ces sujets là. Et après, cluster, universitaires, car je suis persuadée que c'est la connaissance qui est le socle de tout, donc il faut aller voir les gens qui ont la connaissance et le savoir. En allant voir ces acteurs on peut travailler à une feuille de route. Mon quotidien, c'est de travailler avec ces partenaires-là. Je travaille avec le comité des pêches, les universitaires, organismes de recherche, les clusters thématiques EuroSIMA (économie de la glisse). Si l'agglomération travaille seule, elle n'a rien compris ». Entretien n°11

« Il y a des acteurs extérieurs qui challengent l'acteur public, les pressions sont différemment exprimées : l'actualité, ou d'autres faits. Les associations, la société civile, qui peuvent porter la parole, dans le relationnel avec les institutions selon les cas ». Entretien n°12

« Oui, dans le cadre du Plan Climat et en interne il y a plusieurs instances, il y a un comité de suivi, un comité partenarial et en interne un comité technique. Mais il existe des rencontres régulières entre technique et politique. C'est très très partenarial puisque se sont les services qui ont écrits leurs fiches et accompagnés par notre direction Transition écologique. L'idée est que chaque direction s'implique. Ensuite le suivi du

plan n'est pas encore arrêté mais nous partirions sur une revue de projet annuel avec toutes les directions ». Entretien n°35

3.2.7 Relations aux citoyen·ne·s

La relation aux citoyen·ne·s a été classée en quatre catégories qui vont de la relation usager·ère, clientèle, au rôle de superviseur·euse de l'action publique à la co-construction. L'agglomération de La Rochelle, semble selon ses agent·e·s se situer entre la relation usager·ère et client·e, tandis que l'agglomération de Bayonne propose une lecture de tout le spectre.

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle :

« Installé [le conseil de développement]au début des années 2000, il représente un fonctionnement de type CESER. Très institutionnel, on voit bien qu'il a peut-être atteint ses limites. Par l'implication des ses acteurs, les missions confiées par les élus, et l'émergence de nouvelles conceptions de la démocratie participative, peut-être plus directe. Je n'ai rien contre les corps intermédiaires, mais il y a peut-être un entre deux. Il y a une mutation en cours... ». Entretien n°7

« Le gros changement est le positionnement des élus par rapport à la participation citoyenne ; initialement les élus représentaient les citoyens, point ; aujourd'hui, le travail se fait beaucoup plus avec de la communication, de l'information et un positionnement du citoyen qui évolue. Souvent, on informe des fois pour se dédouaner ; il faut passer à une information pour concerter de façon efficace et pertinente, et donc pas sur tout, et trouver les bonnes thématiques pour associer les citoyens et faire avancer les projets avec les citoyens ». Entretien n°17

« Il y a le comité citoyen. C'est un organe de gouvernance supplémentaire, ce n'est pas l'alpha et l'oméga. Cela semble bien intégré par l'élue avec le Conseil de développement et d'autres espaces. On essaie de professionnaliser la concertation, c'est le travail de [Anonymisé]. Mais il nous reste encore à approfondir ». Entretien n°18

« Du côté de l'extérieur, je suis un service où je ne travaille qu'en collaboration avec les autres. Je ne sais pas faire autrement, de toute façon il y a des habitants·tes, des acteurs·trices... Un des sujets que je cerne pas et qui me laisse dubitative. C'est autour de la démocratie participative. Je ne sais pas comment aborder ce truc là. Nous avons une élue, on entend que cela, mais comment cela va être abordé et pris en compte la parole ? C'est quelque chose qui pour moi est un objet important y compris dans LRTZC. Nous essayons de récupérer le point de vue de nos usagers y compris des demandeurs d'emploi, mais cela n'est pas une chose facile et relativement récente. Je ne sais pas trop comment l'aborder ». Entretien n°26

« Je trouve que la délégation qui a été créée c'est un bon début sur la participation, il y a une irrigation de cela dans le changement de culture professionnelle. Après, il y a un conseil de développement qui est démissionnaire et la balance est mise sur le fait que le comité citoyen de LRTZC remplace cette instance là. Il y a eu des moyens pour monter ce comité, je trouve cela intéressant. IL faut laisser cela se faire mais c'est prometteur. Mais je ne sais pas si cela suffira pour traiter tous les sujets. J'ai compris que c'était dans les tuyaux ». Entretien n°30

La Communauté d'Agglomération du Pays-Basque :

« Le souhait de nos élus est d'avoir pas trop de réunions et d'organiser la participation sur des événements phares et regroupant plusieurs thématiques de la CAPB, « J'habite sur le territoire », « je me déplace sur le territoire », pour créer des ateliers et des forums pilotés par le Plan Climat mêlant information et co-construction. La participation citoyenne intègre le conseil de développement et aussi dans le cadre du TramBus, dans le plan inter-entreprises. La participation de différents types de public. On aimerait aller sur des ateliers participatifs, notamment sur le transport, car on véhicule des informations sur les mobilités. Dans le quotidien, nous nous appuyons sur les registres de réclamation, les courriers qui sont des outils traditionnels pour remonter de doléances et de remarques ». Entretien n°12

« C'est surtout que les demandes des citoyens évoluent, avec le rôle des réseaux sociaux. Cela va très vite. Un problème détecté arrive sur les réseaux sociaux et nous sommes interpellés. Nous ne pouvons pas répondre... car soit se sont des réponses de fond (assainissement) on peut aller vite, mais pour une action curative peut prendre des mois (mécanique, marché public,..) ». Entretien n°8

« Ce n'est pas moi en tant que chargé de mission d'envisager la place des citoyens. On sait que c'est une association plus ou moins large dans le cadre de l'échelle de la participation. Dans une évaluation, il fait obtenir de l'exécutif le positionnement de ce type de jalons. Dans ce panel de parties prenantes, je n'ai pas d'idée s'il faut intégrer les citoyens, on va jusqu'à où ? En largeur et en profondeur, mais il fait que cela soit clair. Je ne peux pas le dire à titre général, personnellement je préfère que cela soit le plus large possible avec un rendu compte citoyen. C'est ce que développe l'évaluation de l'école française, à contrario de l'école anglo-saxonne plus basée sur l'efficience ». Entretien n°29

« On fait des points individuels avec les habitants pour leur expliquer les risques. Le chantier de la Corniche est un grand sujet mais pour le moment sans travailler avec les riverains. On travaille avec eux sur les zones Natura 2000 et les études des espèces, les associations, qui vont chez les propriétaires ». Entretien n°8

3.2.8 Système de contrôle de l'action publique

Dans cette partie, nous essayons, d'après les propos des agent·e·s, de qualifier le système de contrôle de l'action publique de ces deux cas. Quatre catégories sont retenues : l'input dans le cadre de la mesure des moyens, l'*output* pour mesurer la cible et la réalisation, la plus-value publique et la mesure d'impact, telles que précisées dans le [Tableau 32](#).

L'agglomération de La Rochelle semble tournée vers un contrôle input/output :

« Aujourd'hui, le seuil pour passer en appel d'offres pour les marchés de travaux c'est 5,3 millions d'euros HT. Nous, en interne le seuil, est de 1 million. Ça évolue, par exemple sur les bons de commande les directeurs étaient plafonnés à 4 000 euros, ils

passent à 15 000 euros. Mais je ne suis pas sûr que cela vienne que d'eux, ça sert aussi à la direction générale d'exercer un contrôle. On va pas se voiler la face... ils ne sont pas à mettre au piloris. Ce sont des choix stratégiques. C'est une façon de garder la main ». Entretien n°13

«Le déficit de connaissance, et d'intégration de certains, la focalisation vers des choses très administratives et financières ». Entretien n°18

« [...] nous ne sommes pas assez vigilants sur les enjeux écologiques nous n'avons pas encore les bons critères et connaissances pour décider. Il nous faudrait des outils d'aide à la décision plus éprouvés et moins artisanaux ». Entretien n°28

« Il y a une insatisfaction sur les moyens. Mes collègues sont solidaires, il y a une personne par compétences, c'est très chaud. Nous sommes aux limites de nos capacités. Les gens ne se posent plus ça devient dur. A 57, ans je suis plus en capacité de porter les projets et moins impacter mes collaborateurs. Aujourd'hui, je ne peux pas aller sur le développement durable au-delà du champ réglementaire ». Entretien n°33

« Par exemple, je pense qu'Atlantech ou encore la coopérative carbon,e en tant que que structures extérieures à la CDA, permettent d'avancer plus facilement sur les dossiers. Nous n'aurions pas pu réaliser cela en étant en interne à la CDA ». Entretien n°3

Tandis que l'agglomération de Bayonne semble privilégier la plus-value publique et la mesure d'impact :

« Aujourd'hui, quand les élus qui m'ont connu dans des précédents postes, quand ils apprennent mon poste, ils disent que c'est bien et que je suis en charge de vérifier l'usage des fonds publics et de son non gaspillage. [heu] L'efficacité financière c'est la première chose qui vient... Pourtant, l'évaluation citoyenne est primordiale, mais ce n'est pas dans notre culture ». Entretien n°29

« Le schéma directeur, je ne saurais pas le dire. Mais la feuille de route, j'avais mis des indicateurs pour l'évaluer, mais comme je pars, je ne sais pas comment cela va se faire. Mais comme mon/ma successeur.e doit remplir deux postes en un, je ne sais pas si il/elle pourra. Le recrutement est en cours, sans tuilage, et regroupera mes missions et celle de ma collègue partie sur la pépinière CréaLuz. En plus, il y a des gros sujets en ce moment fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) vise à soutenir le développement durable de ces activités (DLAL) ». Entretien n°11

« [...] le DGS, il m'a fait une proposition de coordonner un groupe de travail pour faire un budget vert . Je réfléchis car il s'agit d'un spécialiste des finances publiques. On va peut-être travailler avec les services environnement, les finances et I4CE. L'Institut de l'économie pour le climat (Institute for climate economics) est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de

Développement. Ils ont développé une méthodologie pour évaluer le poids carbone des budgets afin de réduire l’empreinte ». Entretien 29.

« La loi résilience va renforcer encore cela, nous allons probablement passer d’une analyse de prix à une analyse de coûts. La plupart de nos analyses se font encore sur les prix, il s’agira de penser le prix mais aussi, la maintenance, l’énergie, mais que l’on commençait à avoir. Cette approche n’est plus la même et certainement plus intéressante. Cela signifie dans nos missions de savoir calculer un coût et non plus se dire à l’achat ça coûte tant. C’est une compétence supplémentaire et très différente ». Entretien n°38

« En terme de marché, c’est aux acteurs locaux d’être bons. Il faut comprendre que la notion de coût se joue sur la proximité. A Bayonne, je peux me fournir avec des prestataires de l’autre bout de l’Europe. Le terme local est irrégulier en marché public. J’ai l’impression qu’ils tentent de les associer. Mais qu’ils soient inquiets, l’an dernier on a passé un marché de formation professionnelle, traditionnellement les associations locales d’insertion répondaient. Effectivement, il y a eu une mise en concurrence entre elles. Il est possible que des extérieurs puissent répondre. Nous avons à nouveau réexpliqué le pourquoi nous passons par ce type de procédure. Ce n’est pas contre eux, mais la règle c’est la règle ... donc je comprends aussi leurs inquiétudes ». Entretien n°38

3.2.9 Modèle de gouvernance

Cette dernière sous-partie essaie, d’après l’analyse des agent·e·s, de repérer un modèle de gouvernance par rapport à quatre types : la gouvernance procédurale, d’entreprise, dialogue des parties prenantes, gouvernance des réseaux. Cette analyse s’appuie sur notre revue de littérature qui s’est intéressée aux différentes approches typologiques de l’action publique par la gouvernance ([Chapitre II, Section 1-3](#)).

L’agglomération de La Rochelle semble être partagée entre une gouvernance procédurale guidée par l’orientation du service public, et une gouvernance d’entreprise motivée par la performance et le contrôle de l’efficacité.

Plusieurs interviewé·e·s de l’agglomération de La Rochelle renvoient à une gouvernance procédurale et parfois d’entreprise:

« [...] on a une tradition à La Rochelle : Belle et rebelle... on a une culture de la Régie (repas, transport, eau, quartier). Il y a une culture sur le commun, et l’écologie de La Rochelle héritée par Michel Crépeau... même pour les services funéraires ». Entretien n°9

« Quand je vois, sur le PIA 4, nous sommes en plein sur le management public. Il nous manque ces espaces-là [place des réseaux d’acteurs], je ne suis pas sûr que nous arrivions à les créer dans le cadre de LRTZC, mais peut-être dans un autre cadre. C’est

comme un non sujet car on a construit le PAPI et on [la CDA] l'a finalisé ». Entretien n°26.

« [insatisfactions] c'est de l'ordre administratif sur le manque de souplesse de la structure et les difficultés en charge des sujets. Il y a des agents-es qui n'arrivent pas à évoluer. Ils restent en poste et nous devons faire avec eux ». Entretien n°28.

La gouvernance d'entreprise est également évoquée par les agent·e·s de La Rochelle. Une gouvernance basée sur la recherche de performance et de contrôle de l'efficacité par les marchés publics :

« la chambre d'Agriculture est aujourd'hui pilote et cela fait suite à une étude socio-économique OPALE sur l'analyse des agriculteurs et la proposition de modèles d'accompagnement dans la transition agro-écologique, avec un constat assez violent. Le fait d'avoir une approche maraîchage, associative n'était pas la solution adaptée au territoire de par la composition de son milieu agricole aujourd'hui ; au risque de se priver de la majorité des acteurs et de ne travailler qu'avec une minorité. Mettre la Chambre d'Agriculture au pilotage permet de les confronter avec leurs acteurs et leurs problématiques ; ce n'est pas simple mais cela avance, cela permet de toucher des sujets sensibles (bassines), mais c'est un choix mesuré et calculé... ». Entretien n°17

« le meilleur exemple est la question du débat sur l'urbanisation. Ou encore la qualité écologique et énergétique des bâtiments lorsque les logements sont à un tel niveau de prix que les acheteurs ne sont plus capables d'en financer la rénovation et que les propriétaires/vendeurs n'ont pas besoin de justifier d'une qualité pour vendre leur bien. De même, le coût du foncier et de la construction plus élevé ici conduit les néo-propriétaires à tirer les prix vers le bas en sacrifiant ces enjeux ». Entretien n°7

L'agglomération de Bayonne est en prise avec la gouvernance des réseaux tournée vers une approche partenariale et d'animation des réseaux.

« Ce dossier mêle les acteurs et les approches, il est pluridisciplinaire. Mais tout dépend ce que veut l'État sur la méthodologie. Il faudra revoir le redéploiement, au final et en amont nous n'avons pas les mêmes approches. Le territoire est très dynamique d'un point de vue socio-économique. Il faut organiser les dynamiques pour se fixer des objectifs prospectifs avec une démarche qui permette ces mêmes orientations. On pourrait s'appuyer de la recherche et le CEREMA,... Il y a aussi un autre dossier symbolique la Rhune ... Mais, sur ces deux-là, il y a une complexité sans nom, qui n'aura pas une réponse unique mais il faut trouver les moyens de faire et une gouvernance ». Entretien n°12

« C'est le nouveau défi, comment le management public va s'ancrer dans ces nouveaux codes. Les pouvoirs publics ne savent pas gérer ces acteurs, trop imprévisibles avec des capacités d'adaptation et protéiformes. Car les finalités sont différentes, non orientées vers le sur profit, il y a des finalités sociales. A titre personnel, je trouve cela super enrichissant ». Entretien n°16.

« Les collègues sur la transition et le développement économiques se sont très orientés sur l'animation de réseaux d'acteurs dans une dynamique véritablement où la collectivité est facilitatrice de réseaux d'acteurs contributeurs de politiques publiques. Moi les concertations de politiques publiques sont de savoir si c'est ou pas constructible. La finalité n'est pas les mêmes, soit les voisins ne veulent pas, le propriétaire le veut chacun monte on association. C'est mon contexte de travail ». Entretien n°19

« Il s'agissait pour nous de savoir comment fonctionne l'agriculture. En 2017, nous nous sommes lancés dans la réponse à un appel à projets sur les Investissements d'Avenir. Cette préparation a donné lieu à des importantes consultations avec l'ensemble du monde agricole. Une idée de gestion de données a émergé qui a été intégrée dans la réponse. Le projet n'a pas été accepté mais repris par ma direction qui a ouvert un poste en février 2020 sur lequel j'ai été recrutée ». Entretien n°23

« D'un point de vue strict on s'inscrit dans le grand cycle de l'eau et on se raccroche à la GEMAPI. On a cette approche-là et on a une particularité liée à l'historique, c'est de mettre de la recherche dans nos activités en lien avec le GIS Littoral basque. A part au niveau économique, cette partie recherche n'est pas présente dans les autres directions. C'est une histoire du territoire, à l'origine, il y a 15 ans, l'acteur clé du littoral c'était le Conseil Départemental, à la fin des années 1990. Mais dans les Pyrénées-Atlantiques il y avait deux sièges Pau puis Bayonne, beaucoup d'acteurs du territoire se sont emparés de la question de l'environnement. Sur l'aspect littoral et environnement, l'ancien directeur environnement du département a permis de faire émerger des partenariats transfrontaliers, scientifiques ou privé (Rivage Protect). Le GIS est parti du Département sur les questions de qualité de l'eau et sur les risques côtiers en lien avec l'Observatoire de la côte Aquitaine, avec les deux agglomérations Côte Basque Adour et Sud Pays Basque. La première salariée du GIS a été employée avec le département puis l'agglomération. Ce n'est pas rationnel, une histoire humaine ». Entretien n°8

3.3 Résultats des cas étudiés

En complément de ces entretiens qualitatifs, nous proposons une évaluation quantitative du profil de paradigme de l'action publique qui semble développé pour chacun des cas étudiés. Nous nous sommes attachés à comptabiliser le nombre de fois où l'on retrouvait les différents indicateurs étudiés afin de pouvoir déterminer les paradigmes de construction de l'action publique.

3.3.1 La communauté d'agglomération Pays Basque

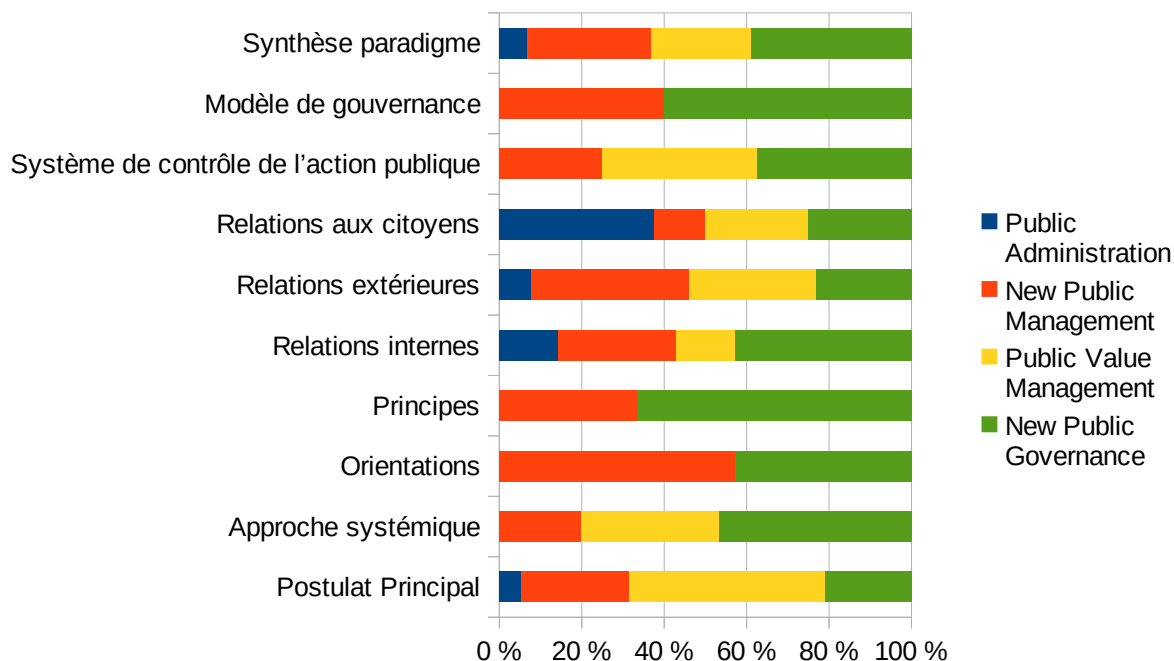


Figure 27: Type de paradigme de l'action publique locale de la CAPB, Auteur, 2021.

Le profil de la CAPB en matière de construction de l'action publique semble osciller entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*. La *Public Administration*, sauf pour sa relation aux citoyen·ne·s, ne semble pas être employée. Le *Public Value Management* semble être un état intermédiaire et de passage entre *New Public Management* et *New Public Governance*. Cet argument se fonde sur notre revue de littérature à propos de la description des différents paradigmes « alternatifs » au *New Public Management* ([Chapitre II, Section 2](#)). Dans cette partie, nous avons souligné que le *Public Value Management* mettait en avant la collaboration entre élu·e·s-agent·e·s et tiers de l'action publique. En ce sens, même si la co-production n'est pas évoquée, nous nous rapprochons du paradigme de la *New Public Governance*.

3.3.2 La communauté d'agglomération de La Rochelle

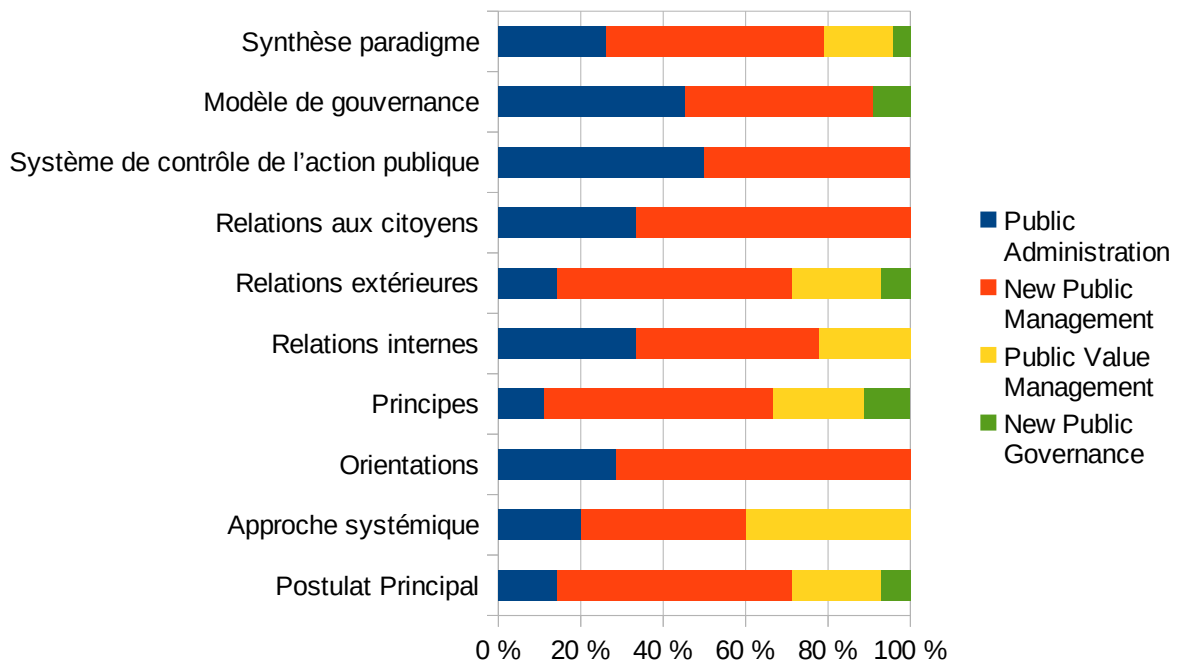


Figure 28: Type de paradigme de l'action publique locale de la CDA LR (Auteur, 2021)

Le profil de la CDA de La Rochelle en matière de construction de l'action publique semble osciller entre la bureaucratie (*Public Administration*) et le *New Public Management*. Les paradigmes de *Public Value Management* et *New Public Governance* semblent d'un emploi assez marginal dans son postulat, ses grands principes, ou encore dans sa relation aux citoyen·nes, contrôle de l'action publique et sa gouvernance.

Synthèse Section 3

Cette section 3 avait pour objectif d'étudier la façon dont les actions des agent·e·s des deux collectivités étudiées pouvaient s'organiser dans les paradigmes de l'action publique. Les questions écologiques et littorales semblent dans les deux cas étudiés se mettre en place différemment. Ces éléments s'appuient sur les entretiens avec les agent·e·s de ces deux collectivités interprétés à l'aide d'une grille de lecture ([Tableau 32](#)).

Pour la cas de la Communauté d'agglomération de La Rochelle, les résultats qualitatifs semblent démontrer que la collectivité locale s'inscrit dans des paradigmes oscillant entre la Public Administration et le *New Public Management*.

La collectivité du Pays Basque expose un fonctionnement général qui semble pour sa part s'articuler entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*.

Synthèse Chapitre IV

Dans ce chapitre consacré aux résultats de notre recherche, nous avons analysé la façon dont l'action publique littorale se construit et évolue face aux enjeux de l'Anthropocène dans les deux territoires d'étude.

Dans un premier temps nous avons étudié la manière dont les deux agglomérations répondent et construisent des actions publiques. Nous nous sommes appuyés sur l'étude de situations telles que la mise en œuvre de feuilles de route sur la question des risques littoraux, la mise en place du Plan Climat Air Énergie Territorial, la réponse à un même appel à projet du Programme Investissement d'Avenir et les programmes aux élections municipales de 2020. Nous analysons que les modalités de production de l'action publique littorale sont différentes. Nous déduisons d'après un codage de premier ordre plusieurs catégories de second ordre autour des relations systémiques, de la culture partenariale, la complexité et l'interdépendance des thématiques ainsi que de la gouvernance des acteurs·trice·s. Dans un second temps, afin de mieux cerner les évolutions de l'action publique littorale, nous avons analysé les propos des agent·e·s et les acteurs·trice·s au sujet de leurs actions. Les questions d'urgence écologique ne semblent pas outre mesure modifier leurs rôles et leurs missions. Ces résultats sont similaires pour les agent·e·s des deux collectivités. Pour les acteurs·trice·s, non agent·e de la collectivité, cela semble être un peu plus impactant. D'autre part les enjeux écologiques paraissent être tournés sur les seuls risques naturels propres au littoral (submersion, érosion, ...).

Enfin, dans un troisième temps, nous avons cherché à qualifier de quoi chaque cas était le paradigme de gestion publique. Nous avons donc analysé les propos et les actions décrits par les agents·e·s d'après une grille d'analyse conçue à cet effet. Il ressort que pour le cas de l'Agglomération de La Rochelle le paradigme décrit se situe entre un fonctionnement bureaucratique et le *New Public Management*. L'agglomération du Pays Basque semble développer pour sa part un paradigme à mi-chemin entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*.

Nous pouvons récapituler le processus de recherche ce chapitre IV avec la Figure 29.

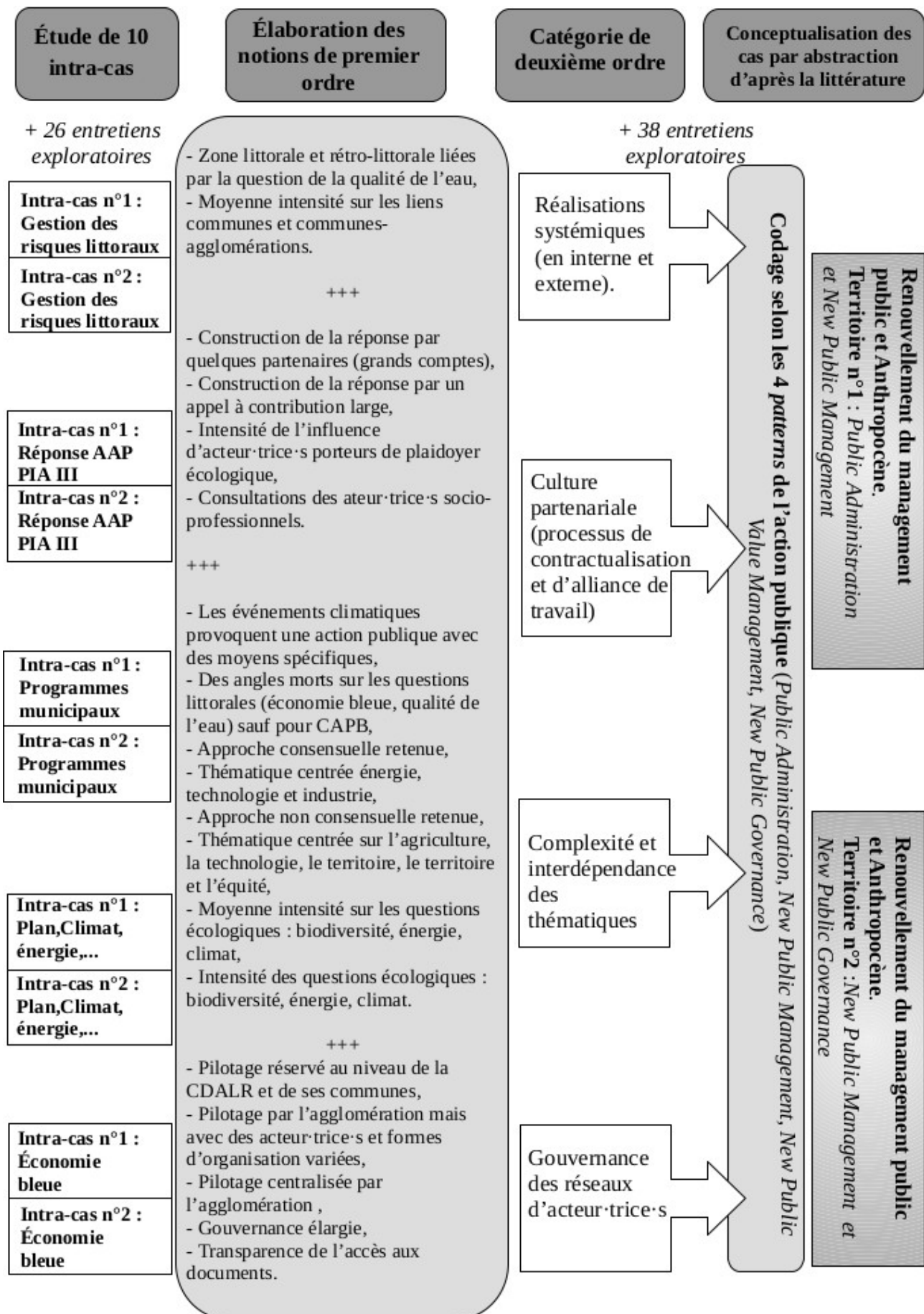


Figure 29: Conception et réalisation des résultats de l'évolution de l'action publique littorale face aux enjeux de l'Anthropocène d'après la méthodologie décrite par « Gioia », Auteur, 2021.

Chapitre V : Discussion

A l'issue de notre recherche empirique, nous avons pu récolter des résultats sur trois niveaux. Au niveau intra-cas d'abord, nous avons mis en avant les éléments d'inertie de l'action publique littorale. Dans un second temps, d'un point de vue inter-cas, nous avons montré l'hétérogénéité des approches en matière de co-construction et de gestion des acteurs locaux. Enfin, d'un point de vue conceptuel, cette recherche propose une compréhension paradigmatique de l'évolution et de l'adaptation de l'action publique littorale aux enjeux de l'Anthropocène.

L'objet de cette recherche sur le fait gérer l'action publique littorale en Anthropocène, nous allons présenter dans ce chapitre une discussion sur la base des résultats obtenus en [chapitre IV](#) et de la revue de littérature effectuée dans les chapitres [I](#) et [II](#).

La [section 1](#) propose une discussion sur la relative inertie constatée de l'action publique à travers le syndrome de la Reine Rouge et la théorie de la dépendance au sentier. La [section 2](#) s'intéresse à la gestion des réseaux et la co-construction comme pouvant répondre aux enjeux de l'Anthropocène. Enfin la [section 3](#) permet de discuter de la pertinence des différents paradigmes de l'action publique en Anthropocène. Chaque fin de section est en lien avec des implications managériales.

Sommaire Chapitre V : Discussion

Section 1 : Anthropocène et action publique littorale : éclairage par l'hypothèse de la Reine

Rouge et de la théorie de la dépendance au sentier.....	366
1. L'hypothèse de la Reine Rouge.....	366
1.1. Une impulsion balancée entre le local et l'Européen.....	368
1.2. Des instruments de gestion qui concernent des éléments techniques et économiques.....	368
1.3. Courir pour rester sur place.....	371
2. La dépendance au sentier pour comprendre l'action publique littorale.....	374
2.1. L'importance de la théorie de la dépendance au sentier.....	374
2.2. L'influence de la dépendance au sentier dans un contexte d'urgence écologique.....	375
3. Les implications managériales.....	376
3.1. Différences institutionnelles et persistance.....	376
3.2. La question de l'origine du changement.....	378
3.3. Le rôle de la société civile dans l'action publique locale.....	379
Synthèse section 1.....	381

Section 2 : Gérer les réseaux et co-construire, une manière de répondre aux enjeux de l'Anthropocène ?.....

.....	382
1. Une gestion des réseaux pour plus de co-construction ?.....	382
1.1. La gestion des parties-prenantes comme processus de construction publique des problèmes environnementaux ?.....	382
1.2. La co-construction, un problème de définition ?.....	383
2. La co-construction comme remède aux tensions ?.....	386
2.1. Des tensions multi niveaux.....	387
2.2 Les effets de la co-construction sur l'action publique.....	388
3. Les implications managériales.....	390
3.1. Nouvelles approches et méthodologies.....	390
3.2. Nouveaux instruments de gestion du littoral.....	395

Section 3 : Répondre aux enjeux de l'Anthropocène : analyse de la pertinence des différents paradigmes de l'action publique locale.....

.....	396
1. New Public Management versus <i>New Public Governance</i>	396
1.1 La co-construction comme renouvellement du NPM ou du Post NPM ?.....	396
1.2 L'émergence de la <i>New Public Governance</i>	398
2. De quoi l'action publique littorale en Anthropocène est-elle le paradigme ? ?.....	399
2.1 La pertinence du <i>New Public Management</i> comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène.....	399
2.2 La pertinence de la <i>New Public Governance</i> comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène.....	406
3. Les implications managériales d'une action publique littorale co-construite en Anthropocène. .	401
3.1 Repenser le rôle des acteurs·trices publics dans leur rapport à la construction de l'action publique.....	401
3.2 Repenser le rôle des acteurs publics dans leur rapport avec les acteurs·trices de la société civile.....	405
3.3 Repenser le rôle des acteurs publics dans leur rapport d'intermédiation entre science et société.....	406

Section 1 : Anthropocène et action publique littorale : éclairage par l'hypothèse de la Reine Rouge et la théorie de la dépendance au sentier

Dans le roman de Lewis Carroll, « *Alice aux Pays des Merveilles* » (1865), Alice, l'héroïne, se retrouve à franchir le miroir en se mettant à courir et découvre un monde dans lequel l'environnement ne bouge pas autour d'elle. La Reine Rouge lui annonce que dans ce monde-là, il faut courir pour se maintenir à la même place. Un biologiste nord américain fera de cette histoire une théorie évolutionniste : *l'hypothèse de la Reine Rouge*. Cette histoire du syndrome de la Reine Rouge analysée par le biologiste Leigh Van Valen pourrait illustrer le paradoxe de l'action publique littorale.

Dans cette section, nous allons discuter de la relative inertie observée à travers l'étude empirique dans un premier temps, puis la restituer dans la théorie de la dépendance au sentier, et enfin proposer des implications managériales.

1. L'hypothèse de la Reine Rouge

1.1 Une impulsion balancée entre le local et l'Européen

En matière de gestion intégrée des zones côtières et de politique maritime intégrée, nous avons vu dans la revue de littérature du chapitre II à la [Section 3](#) le rôle et l'importance des dynamiques européennes et nationales sur les collectivités locales. Notre étude empirique a pu démontrer que ces éléments obtenus à partir des données secondaires, mais également dans les entretiens avec les agent·e·s, sont à modérer.

A partir de l'analyse de nos dix intra-cas, nous retenons que seuls quelques-uns correspondent à des agendas et à des dynamiques européennes. Dans nos deux territoires d'étude, les PCAET sont soumis aux objectifs internationaux de la COP21 de Paris, c'est-à-dire la neutralité carbone à l'horizon 2050, voire de manière plus volontariste en 2040 pour La Rochelle. Cette impulsion est donnée par les agendas internationaux, européens et nationaux.

L'échelon cité dans la recherche empirique est celui de la Région. En effet, il semble y avoir un lien entre l'extension du champ d'actions des Régions depuis plus de 30 ans et les agglomérations étudiées car les récentes lois telles que la loi de modernisation de l'action publique territoriale (MAPTAM) du 27 janvier 2014 renforcent plusieurs actions : les observatoires biodiversité et climat, mais aussi la gestion des fonds européens. La loi nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, outre le fait de rebattre les géographies administratives

régionales, dote les Régions d'outils prospectifs et planificateurs à leurs échelons : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internalisation (SREDEII) et schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La validation de ces deux schémas doit s'accompagner d'une validation de la Préfecture de région et donc d'une tutelle de l'État (Marcoux, 2015).

L'articulation de ces deux lois va faire des Régions le chef de file de la protection de la biodiversité, mais également de l'air, du climat et de l'énergie. Elles vont progressivement organiser une nouvelle gouvernance entre les acteur·trice·s, mais aussi concevoir de nouveaux espaces. C'est notamment le cas par exemple en Nouvelle-Aquitaine avec la création de deux dynamiques : Ecobiose et Acclimaterra ([Chapitre I, Section 1-1](#)). La première, fondée sur la biodiversité, et la seconde sur le climat, sont chargées d'éclairer les acteur·trice·s régionaux à ces enjeux et sur les risques à l'échelle régionale. Plus de 300 chercheur·e·s collaborent ainsi à produire des rapports mis ensuite à disposition des acteur·trice·s privés et publics.

En plus de ces nouveaux espaces et de ces nouvelles gouvernances entre le secteur de la recherche et les acteur·trice·s privés et publics, la Région Nouvelle-Aquitaine a élaboré une feuille de route appelée Néo Terra qui a été approuvée le 9 juillet 2019 par les élu·e·s de l'assemblée régionale. Ce document affiche onze ambitions : « *L'objectif est d'accompagner l'effort de transition en termes énergétique, écologique et agricole à l'horizon 2030* »²⁴⁵. Ce document politique a pour but de pouvoir encadrer les actions publiques régionales et son partenariat avec les tiers : dans les nouveaux appels à manifestation d'intérêts (AMI), appels à projets (AAP) ou lors de nouveaux dispositifs d'interventions.

Sur ce point, l'action publique locale semble s'apparenter beaucoup plus à un espace régional qu'à un espace européen. L'action publique littorale locale s'appuie sur des ressources régionales telles qu' Acclimaterra, Écobiose ou encore Neo Terra, comme dans le cadre de la gestion des risques littoraux ou des plans climats. Seule l'économie bleue et le carbone bleu sont issus d'une réflexion européenne et internationale, incarnée par le *Green New Deal* à l'échelle européenne et où les conférences internationales ou les revendications en faveur de la reconnaissance de droits de la Terre ou de la Nature se développent (Blatrix et al., 2021).

Il semble qu'une évolution dans la conduite de l'action publique est l'alliance de travail qui se renforce depuis quelques années entre les scientifiques et les acteur·trice·s publics locaux. Nous avons retrouvé trace dans cette étude empirique de nombreux exemples : la création du Groupe d'Intérêt Scientifique Littoral basque, les démarches Acclimaterra et Écobiose. À l'échelle des

245 <https://www.neo-terra.fr/feuille-de-route/> [consulté le 23/12/2021]

territoires de taille moyenne (par rapport aux métropoles), ces démarches se construisent à l'échelle régionale, peut-être pour développer des relations de proximité notamment avec les scientifiques et ainsi les mobiliser plus facilement. Les pôles universitaires des deux cas étudiés ne sont peut être pas en capacité, de par leurs tailles de rivaliser avec d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche limitrophes : Limoges, Poitiers ou encore Bordeaux et Nantes. La question du dialogue entre scientifiques et acteurs·trice·s publics locaux n'est pas nouvelle. Dans le cas basque, elle prend la forme, plutôt qu'une relation bilatérale entre un·e scientifique et l'institution publique locale, une forme plus active de dialogue collectif. Le Pays-Basque a pu développer des espaces de dialogues territoriaux avec le Groupe d'Intérêt Scientifique du Littoral Basque et transfrontaliers avec l'Université du Pays Basque à Bilbao. Les formes de contractualisation sont également partenariales dans la mesure, où les questions et les problématiques sont co-élaborées. Enfin, la mobilisation européenne et internationale ne semble se jouer qu'à la marge pour l'action publique littorale, par l'importation des nouveaux concepts tels que la « neutralité carbone » ou « l'économie bleue ».

Pour résumer, si l'action publique littorale ne semble pas dans la pratique des managers publics très influencée par les cadres européens ou internationaux. Un cadre intermédiaire paraît s'installer pour une partie des managers locaux, dans un nouveau dialogue scientifique avec des espaces dédiés infra-régionaux afin d'élaborer des feuilles de route en vue de la transition écologique et sociale. Il serait intéressant de vérifier si ce constat n'est pas l'apanage des petits et moyens territoires dont les ressources de mobilisation de scientifiques sont plus limitées que dans les métropoles.

1.2 Des instruments de gestion qui concernent des éléments techniques et économiques

Est-ce que les pressions écologiques qui s'imposent au littoral ont provoqué des changements et des innovations dans le management de l'action publique locale ? Cette question posée au panel d'agent·es de cette étude empirique n'a pas fait émergé des pistes réelles de changements. La pandémie COVID-19, elle, a pu révéler des évolutions dans certaines pratiques professionnelles : dématérialisation des procédures en quelques jours, alors que celles-ci étaient considérées comme impossibles à valider en ligne, les outils numériques, le télétravail se sont imposés pour les agent·e·s publics, notamment de catégories A et B. Ces constats sont sans conteste partagés par tous les agent·e·s quelle que soit l'échelle concernée. Il n'en va pas de même pour les impacts de la transition écologique et sociale. Elle n'a pas engendré, selon leurs dires, des innovations ou changements de pratiques remarquables.

Pour aller au-delà de ce qui apparaît être un rapport d'étonnement, il a fallu retourner à l'étude d'un ensemble de cas que nous avons pu observer : la coopérative carbone et la comptabilité verte. Ces éléments ont été évoqués dans deux entretiens (n°3 et 29).

Les premiers marchés carbone naissent avec la notion de quotas environnementaux au cours des années 1980 aux États-Unis (Godard, 200). Sous le nom de *market-based instruments*, le dépassement de quotas de dioxyde de soufre permettait un échange d'émissions et de transactions entre les entreprises afin de lutter contre les pluies acides. Ce procédé fut ensuite repris dans le cadre du protocole de Kyoto en 1997 et appliqué aux émissions de GES. Ces marchés carbone intègrent quatre paramètres : l'estimation des volumes de quotas initiaux, la mise en place d'un contrôle fiable des émissions, un suivi des transactions, l'usage de mesures flexibles dans le temps grâce aux mécanismes de compensation (Delabosc et de Pethuis, 2009). Progressivement, des territoires se sont engagés dans des fonds carbone territoriaux. La création du label « bas carbone » et des objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050 comme le prévoit les Accords de Paris, la Stratégie Bas Carbone, le SRADDET ou encore le PCAET incitent des collectivités à envisager des solutions de compensation carbone. Cette compensation carbone locale permet qu'un·e acteur·trice (individuel ou collectif) puisse financer un projet qui séquestre ou évite des émissions de GES. Cette économie va générer un crédit carbone au bénéfice de la comptabilité du financeur. Ainsi, on peut choisir pour réduire ses propres émissions de GES de financer un projet de réduction ou de séquestration à maxima dans un cadre national, et plutôt un cadre local, ce qui permet d'apposer le terme « territorial » à ce mécanisme. D'un point de vue local, une collectivité peut également financer ces projets, mais aussi mettre en place un fonds carbone qui permet de mettre en relation les acteur·trice·s locaux, de les accompagner à la réalisation des bilans carbone, et de mettre en œuvre une offre et une demande de crédits carbone. Une recherche du CEREMA en 2020²⁴⁶ présentait l'expérience de huit territoires : en Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Grand Est, Occitanie, Pays de la Loire, Normandie, Lille et La Rochelle.

Dans le cadre de La Rochelle Territoire Zéro Carbone, la question de la compensation carbone était également à l'étude et présentée comme un axe innovant du programme. Longtemps nommé « agrégateur », ce fonds va devenir la coopérative carbone en 2020. Cette structure va adopter des statuts coopératifs de Société Coopérative d'Intérêt Collectif, plus par pragmatisme que par goût de l'Économie Sociale et Solidaire. Selon les dirigeant·e·s de la Coopérative Carbone, ces statuts permettent « *d'agréger les acteurs et le carbone [...] nous nous sommes inspirés d'exemples*

246 <https://www.cerema.fr/fr/actualites/fonds-carbone-locaux-compensation-carbone-territoriale> [consulté le 23 décembre 2020]

canadiens sur ce sujet, il manquait d'exemples en France ». Parmi les fondateur·trice·s, on retrouve le consortium de La Rochelle Territoire Zéro Carbone, mais aussi l'entreprise Alstom d'Aytré, la Caisse régionale du Crédit Agricole Charente-Maritime-Deux-Sèvres dont le siège est à Lagord, l'entreprise Léa Nature dont le siège est à Périgny et enfin une plateforme de *crowdfunding* locale. En janvier 2022, la consultation des projets de la Coopérative carbone de La Rochelle²⁴⁷ exposait un projet de plantation d'arbres sur une commune de l'agglomération.

Dans le cadre des entretiens, un autre élément à l'étude est apparu comme un changement au sein de la CAPB. L'un des anciens Directeur général des services (DGS) d'une des EPCI fusionnée à la nouvelle agglomération du Pays Basque s'est vu confier la mission de travailler à la possible mise en place d'un budget vert au sein de l'agglomération. Cette mission administrée par le DGS de la CAPB services n'apparaît pas dans les documents officiels mais concerne une mission à compter de fin 2020. Même si l'Association des Maires de France (AMF) reconnaît le côté très varié de ce que recouvre la notion de « budget vert », une série de préconisations existe déjà (Flajolet et *al.*, 2019). Selon les dirigeants de l'AMF, le « budget vert » est un outil de pilotage et de mise en cohérence de l'action publique. Il s'agit ainsi de mettre en valeur les actions déjà réalisées et de permettre de se financer par des obligations vertes. Pour l'action publique, la notion de « budget vert » apparaît avec l'OCDE en 2017, lors d'un sommet à Paris²⁴⁸. Il est proposé l'élaboration de nouveaux outils permettant de faire le lien entre la comptabilité et les enjeux environnementaux. A ce titre, la construction du budget 2019 de l'État français est décrit comme le premier « [...] à intégrer des informations sur les incidences environnementales des finances publiques, selon le terme désormais consacré de « *green budgeting* » ou « *budget vert* » » (Marcus et *al.*, 2021).

Notons tout de même que cette réflexion sur la comptabilité verte ne date pas de cette époque pour les sciences de gestion. Depuis les années 1980, on a parlé de l'inclusion de coûts cachés sociétaux dans les coûts complets, les écobilans (Richard et *al.*, 2018). Ensuite, on a évoqué la comptabilité générale élargie avec « reporting intégré », où la Nature et l'Homme, étaient à égalité de traitement avec les aspects financiers. Il existe plusieurs modèles internationaux, mais pas encore intégrés à la comptabilité générale. On pense dans les années 1990 et 2000 aux rapports extra-financiers (Développement Durable et/ou RSE). Par exemple, il existe le modèle « CARE » (*Comprehensive Accounting in Respect of Ecology*) (Richard, 2012) qui intègre les capitaux financiers, humains et écologiques. Les modèles comptables existent depuis une dizaine d'années. Mais si ces « budgets verts » permettent à terme de donner à voir un impact environnemental de l'action publique, le

247 <https://larochelle.cooperativedecarbone.fr/projets/> [consulté le 24 janvier 2022]

248 <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/> [consulté le 05 janvier 2022]

rapport de la Cour des comptes et du Commissariat Général au Développement Durable qui a travaillé sur l'impact environnemental du budget de l'État 2022 indique que sur un budget de 495,1 milliards d'euros, 42,7 milliards des dépenses sont positives pour l'environnement et 10,8 milliards sont négatives (CGDD, 2021, p.20).

Notre recherche questionne le renouvellement et les modifications constatés par les acteurs·trice·s publics face aux enjeux écologiques. Comme nous l'évoquions précédemment, dans le discours des agent·e·s, l'innovation ne semble que peu présente. Malgré tout, l'étude intra-cas présente deux éléments possibles innovations de l'action publique littorale : le marché carbone local et les budgets « verts ». Ces instruments de gestion en maturation se révèlent essentiellement tournés vers l'économie et la technique, et encore peu appropriés par le management public local (Hernandez et Fiore, 2017).

1.3 Courir pour rester sur place

Le territoire de La Rochelle, loué pour son cadre de vie, possède une image d'écologie urbaine. Cette image peut s'expliquer par des décisions et des actions publiques, qui pour certaines remontent à plus de 40 ans. Nous l'avons précisé dans le chapitre III, section 1-1-3, La Rochelle est l'instigatrice des zones piétonnes en France. Les premiers vélos en libre-service sont installés en 1974, pour ensuite étendre cette initiative aux voitures électriques en 1999. C'est à La Rochelle que le concept « mondial » de Journée sans voitures a été introduit en septembre 1997. À partir de 2014, une nouvelle équipe communautaire se met en place avec une vision de l'écologie plutôt tournée vers l'économie et l'industrie verte. Très vite, son Président oriente la politique du territoire sur les questions énergétiques. Toutefois, dans le cadre d'un dialogue entre l'Université de La Rochelle, le Grand Port Maritime et le pôle Atlantech naît la réponse à un Programme Investissement d'avenir en 2016-2017 qui deviendra par la suite le projet de territoire de l'agglomération : La Rochelle Territoire Zéro Carbone.

La communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) est l'aboutissement d'un héritage forgé dans les années 1980 (cf. [chapitre III, section1-1-2](#)). Le candidat à la Présidentielle, François Mitterrand, avait promis la création d'un département du Pays Basque, projet qui sera enterré définitivement en 1984 pour des raisons géo-politiques. Au début des années 1990, pour réduire les tensions encore fortes entre Paris et Bayonne, le sous-préfet des Pyrénées-Atlantiques propose une démarche de prospective « Pays Basque 2010 ». Un certain nombre d'espace de dialogue va être mis en place pour faire culture et travail commun dans le Pays Basque dans les années 1980-1990-

2000 entre acteur·trice·s de la société civile. La loi NOTRe ouvrira la possibilité de constituer une agglomération « basque » qui verra le jour en 2017. Cette agglomération et ce territoire se distinguent par une densité interconnectée de son tissu associatif militant. Nous pouvons donner ici quelques exemples non exhaustifs : le collectif des Associations de Défense de l'Environnement du Pays Basque et du sud des Landes (CADE), l'association Bizi ! sur la question de l'urgence climatique et de la non-violence, Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG) qui est une Chambre d'Agriculture alternative et l'association Euskal Moneta qui porte la monnaie locale complémentaire devenue en quelques années la plus importante d'Europe. Ces différents mouvements au sein du Conseil de Développement : « *exercent alors une fonction de médiation entre l'offre de participation portée par la sphère politico-administrative et les intérêts et valeurs des groupes sociaux* » (Itçaina, 2010).

Ainsi, même si le management de la transition écologique a suivi des trajectoires différentes sur ces deux territoires, l'agglomération rochelaise a piloté par le « haut » sa stratégie écologique sur un existant hérité des années 1980 pour bâtir un projet de territoire zéro carbone avec quelques grandes organisations. A la même époque, l'agglomération du Pays Basque s'est construite avec une société civile pro-active pour finalement co-construire son projet de territoire et écologique. Ces deux managements de la transition se constituent dans les années 1980 pour finalement, 40 ans plus tard, organiser l'action publique locale de la même façon, pour l'une un leadership public fort et pour l'autre co-construite avec la société civile et plus horizontale. Ainsi, la socialisation et l'émergence des enjeux écologiques et littoraux ne semblent pas avoir modifié dans le fond l'organisation de l'action publique en 40 ans. La métaphore de la « Reine Rouge » prend ici tout son sens : courir pour rester sur place. Autrement dit, l'action publique littorale court aussi, mais donne l'impression de rester sur place car les enjeux auxquels il faut faire face courent aussi. Cette métaphore est conforme aux récits et entretiens des agent·es rencontré·es.

Il y a donc ici un paradoxe qui serait que les questions écologiques se sont inscrites partout (Latour et Schulz, 2022) sans que l'action publique locale observée n'ait pu être évalué dans son fonctionnement. Nous allons dans la prochaine partie mobiliser la théorie de la dépendance au sentier pour discuter de ce paradoxe.

2. La dépendance au sentier pour comprendre l'action publique littorale

2.1 L'importance de la théorie de la dépendance au sentier

La théorie de la dépendance au sentier est une façon d'expliquer que les décisions passées impactent celles du présent. Le concept de « *path dependency* » a été décrit en premier lieu par un chercheur nord américain au sujet d'un travail sur la manière dont les innovations s'inscrivaient dans les organisations et la société. Plus précisément, cet économiste à Standford a cherché à comprendre comment le clavier Qwerty est toujours aussi utilisé alors que depuis sa création à la fin du XIX^{ème} siècle, de nombreuses critiques et des innovations l'ont démontré comme mal adapté à nos usages d'écriture (David, 1985). Étudiant l'histoire du développement de ce type de clavier de machine à écrire puis d'ordinateur, il formulait l'idée que finalement, malgré l'existence de claviers plus adaptés aux usages, les coûts afférents à ces transformations (apprentissage, industrielle) demeurèrent trop important pour envisager un changement. Sans formuler son idée de dépendance au sentier, il évoqua « *une forte interdépendance technique, d'économies d'échelle et d'irréversibilités dues à l'apprentissage et à l'accoutumance* ».

Ces éléments vont être repris dans un ensemble de recherches sur la technologie et sur le lien avec l'hypothèse d'une dépendance au sentier. Un auteur (North, 1990) va utiliser ces travaux autour de la technologie et de l'industrie dans le domaine du changement institutionnel : « *étendre cet argument du changement technologique au changement institutionnel ?* » (North, 1990, p.94). Selon, lui cette dépendance au sentier pour les institutions s'explique de quatre façons :

- (1) Les coûts élevés de la mise en œuvre d'une nouvelle institution,
- (2) Un apprentissage très important pour une nouvelle institution,
- (3) Des effets de coordination (formels et informels) très importants entre les différentes parties prenantes,
- (4) L'incertitude que créent ces nouvelles institutions pour les tiers.

Pour North, le changement institutionnel peut se heurter, comme le changement technologique à une forme de dépendance au sentier, mais de façon plus complexe. Il juge en effet plus complexe le rapport entre les institutions publiques et leurs interactions avec les acteur·trice·s économiques qui disposent de marges de négociation en capacité d'influencer le changement institutionnel, mais également une certaine forme d'héritage culturel qui constitue de nombreuses contraintes informelles. Pour lui, cette dépendance au sentier expliquerait les raisons pour lesquelles les institutions publiques résistent au changement, du fait des investissements (culturels, économiques,

humains) de départ, le souhait de ne pas perdre son amortissement et de refaire tout un apprentissage, ainsi que de mettre en péril son équilibre avec les autres institutions et acteurs (Palier, 2010).

Un politiste va définitivement ancrer cette théorie dans l'action et les politiques publiques. Paul Pierson (2000) va reprendre ces travaux pour les appliquer à l'action publique. Sur la base d'un certain nombre d'exemples sur les politiques sociales, il démontre que les changements ne se font que de façon incrémentale du fait des « rendements croissants ». Il s'évertue d'appliquer au processus de l'action collective la loi des « rendements croissants », pour lesquels il détermine que les contraintes en matière de coordination et d'adaptation sont très importantes. Pierson indique également qu'il y a un coût non négligeable à la socialisation et à l'apprentissage des enjeux dans l'action publique. Il évoque des « *processus cognitifs d'interprétation et de légitimation* ». Enfin, il considère qu'avec le temps il devient très coûteux de revenir sur des actions et des réglementations passés, ce qui incite les organisations publiques à les adapter plutôt qu'à les changer.

2.2 L'influence de la dépendance au sentier dans un contexte d'urgence écologique

La dépendance au sentier nous indique que le changement est coûteux d'un point de vue économique et humain. Cette théorie économique a été employée par les politistes pour expliquer un certain conservatisme des institutions ou des politiques sociales et d'emploi (Erhel et Palier, 2005). Cette théorie est moins mobilisée dans les travaux sur l'étude de l'action publique et l'urgence écologique, mais il semble qu'elle puisse s'appliquer également à la conduite de l'action publique en Anthropocène.

Dans un article, des chercheurs comparaient la mise en place des transitions énergétiques en Allemagne et en France (Aykut et Evrard, 2017). Une fois décrits les contextes nationaux, le rôle des acteur·trice·s et des institutions exposé, ceux-ci n'ont pas manqué de signaler les différences importantes. La conclusion de leurs travaux a été que l'élaboration de récits s'agissant de la transition énergétique peut : « *(aussi) consister à se réinventer pour rester pareil, et ne se superposent pas toujours à un processus de changement politique majeur* ». On peut retrouver l'évocation de l'hypothèse de la Reine Rouge mais leurs constats ont été ancrés par la théorie de dépendance au sentier.

Si l'on reprend les résultats de notre étude empirique concernant l'action publique littorale de La Rochelle et du Pays Basque, nous observons un management des transitions, différent, mais fondé

sur des agencements institutionnels datant de 40 ans. Nous pouvons ici formuler la même théorie de la dépendance au sentier pour expliquer cette relative inertie dans l'action publique locale. D'abord, les témoignages des acteurs·trice·s interviewés qui ne constatent pas d'évolutions majeures induites au sein de leurs institutions au nom des questions écologiques et littorales. Notons également, la gestion publique écologique du littoral est également tournée vers les risques, la plupart du temps vus comme naturels. Cette façon de percevoir le littoral comme un risque n'est quant à elle pas une manière de voir récente, voire datée. La perception de l'urgence écologique ne semble, globalement, non plus modifier la perception que les agent·e·s ont de leur mission.

3. Les implications managériales

3.1 Différences institutionnelles et persistance

L'action publique littorale revêt plusieurs singularités décrites par North et Pierson. Les coûts de transaction sont élevés : démographie, foncier. L'attractivité et la raréfaction des zones habitables littorales rend les surfaces hors de prix, ce qui rend une action publique en matière d'aménagement complexe et très chère. Par exemple, les questions du logement des étudiant·e·s et des plus modestes deviennent un problème de plus en plus relayé dans les médias locaux. Ces coûts sont également élevés quand il s'agit de poser les termes du débat en matière de lutte contre les submersions à propos de l'expropriation ou du recul stratégique, voire du déplacement d'anciens bâtiments.

Les phénomènes d'interdépendance et de la complexité de l'action publique littorale sont également très marqués et complexes. La gestion plus « intégrée » par la mobilisation de davantage de fonds publics a fait émerger de plus nombreux·euses d'acteur·trice·s et de gestionnaires du littoral qui doivent coordonner leurs actions. Mais force est de constater que bien que de plus en plus interdépendants dans l'usage des fonds, les périmètres de travail de cette complexification du rôle et du réseau des acteurs·trice·s peinent à trouver des espaces de concertation et de coordination.

Cette complexification et cette interdépendance ne font qu'augmenter les besoins d'apprentissage et de coordination qui s'expriment dans la loi MAPTAM par la création d'observatoires scientifiques et plus localement parfois d'espaces de concertation entre acteur·trice·s publics, privés, scientifiques et parfois citoyen·ne·s.

Enfin, les effets d'auto-renforcement de l'action publique littorale peuvent alors s'accroître un peu plus quand il s'agit de se protéger du risque littoral par de l'endiguement, ou bien de mobiliser son

écosystème littoral pour capter et mieux « digérer » le carbone produit. Par ces démarches, on renforce une action publique littorale déjà existante.

Les travaux de North et Pierson sont intéressants pour lire l'action publique littorale qui se réalise et son phénomène de dépendance au sentier. Les coûts de transaction, les interdépendances ainsi les phénomènes d'auto-renforcement expliquent l'action publique littorale perçue comme peu évolutive et incrémentale²⁴⁹ malgré un contexte de pression qui s'exerce : démographique, écologique et foncier.

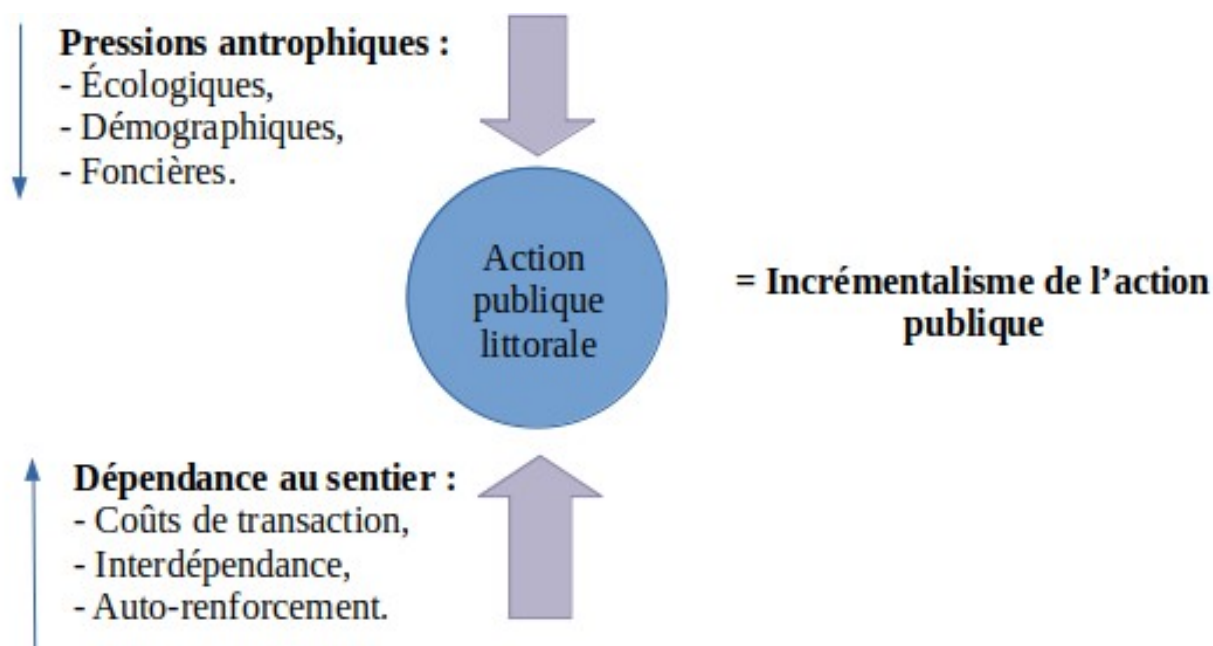


Figure 30: Une action publique littorale dépendante au sentier (Auteur, 2022)

La théorie de la dépendance au sentier dans l'action publique littorale, puisque nous avons dans notre étude empirique observé des changements. Il faut donc nous interroger sur l'origine du changement au sein de l'action publique littorale et de son management.

²⁴⁹ Incrémentale, pour évoquer un changement graduel interne qui par accumulation pourraient devenir important à l'opposé du changement radical, brutal qui intervient souvent en temps de crise (Touchais et Herriau, 2009).

3.2 La question de l'origine du changement

La théorie de la dépendance au sentier s'inscrit plus largement dans la littérature académique du changement institutionnel, néo-institutionnel (Palier, op. cit.). La théorie néo-institutionnelle est très utilisée dans les sciences de gestion pour comprendre le changement au sein des organisations grâce à leurs interactions avec leur environnement. Pour les auteur·e·s néo-institutionnalistes ce sont bien les acteur·trice·s qui peuvent modifier des règles institutionnelles et provoquer le changement. Ces acteur·trice·s sont de deux niveaux, interne et externe à l'institution. En interne, il s'agit pour un·e acteur·trice ou un groupe de tenter de travailler à des pratiques de légitimation en partant de pratiques marginales qui deviennent des pratiques de fait. Dans notre étude empirique, nous ne soulevons pas d'infra-cas pouvant illustrer cet aspect. A l'externe, des parties prenantes peuvent être à l'origine de changements, par pression, par crédibilité et parce qu'elles sont considérées comme légitimes. Nous avons constaté des changements intervenus par l'intermédiation de tiers dans nos cas : l'espace de concertation permanente portée par une ONG, un Groupe d'Intérêt Scientifique littoral portée initialement par une collectivité extérieure (Département).

Ce changement peut être théorisé par Greenwood et *al.*, (2002) comme d'abord une déstabilisation des pratiques, la désinstitutionnalisation par des tiers ou des nouvelles parties prenantes, une incitation à innover, une diffusion pragmatique de ce changement et enfin une nouvelle institutionnalisation par légitimation cognitive. Bartoli (2005), dans un ouvrage sur le management public identifie plusieurs incitations au changement par des logiques stratégiques de légitimité, structurelles, culturelles et comportementales.

Nous retenons ainsi deux enseignements concernant l'origine du changement. Le premier est que les changements sont le plus souvent progressifs et incrémentaux. Le second est que les tiers, parties prenantes, sont aussi de façon plus ou moins informelle en capacité de provoquer le changement. Ce changement est d'autant plus possible qu'il se démarque de solutions déjà employées et traditionnelles (North, op. cit.). Nous allons évoquer le rôle de la société civile dans ces processus de changement car l'étude empirique a montré le poids singulier de celle-ci dans le cas basque ([Chapitre IV, Section 1-3-3](#)).

Avant cela, arrêtons nous sur ce que nous rappelle Hassenteufel (2011), c'est-à-dire qu'il existe différents degrés de changement dans l'action publique (Tableau 30). Il propose une distinction à partir des travaux de Hall (1983).

	Description	Intensité du changement
Changement de 1 ^{er} ordre	Modifier l'utilisation d'un instrument de gestion publique à la lumière de nouvelles connaissances ou de nouveaux contextes.	Adaptation (faible)
Changement de 2 ^{ème} ordre	Création de nouveaux outils de gestion publique.	Innovation (moyen)
Changement de 3 ^{ème} ordre	Changement de paradigme de l'action publique.	Paradigme (fort)

Tableau 30: Les degrés de changement dans l'action publique d'après Hall, Auteur, 2022.

Hassenteufel (op. cit.) complète la grille du changement de Hall et propose d'intégrer deux éléments obstacles au changement : la dimension incrémentaliste liée à la multiplicité des acteur·trice·s, et la dépendance au sentier. Ces deux éléments sont cohérents avec notre étude empirique.

3.3 Le rôle de la société civile dans l'action publique locale

Nous avons montré dans les éléments de contexte de notre [chapitre III](#) et dans nos résultats du chapitre IV que nos deux territoires de recherche sont soumis à une densité d'acteur·trice·s extra-collectivités locales, le plus souvent organisés en groupes thématiques et ou d'intérêt. Dans les deux cas, la société civile est constituée et organisée. Néanmoins, nous avons observé pour le cas basque une société civile en capacité de « challenger »²⁵⁰ la CAPB sur les sujets, la gouvernance et dans les élections locales. Dans le cas rochelais, la société civile est le fruit d'une expression sous forme de commande ou de « casting » de la CDA LR. Dans cette recherche, nous avons pu expliquer ces différences. La création de la collectivité Basque est le fruit d'une revendication culturelle et politique des années 1980 qui s'est réalisée en 2017 par l'installation de la CAPB regroupant l'essentiel des communes du Pays Basque nord. Durant toute cette période, la société civile a accompagné ces revendications en créant de nombreux espaces : plateforme Batera, Conseil de développement faisant le lien entre les revendications culturelles, politiques et écologiques et tissant des liens intriqués avec les élu·e·s locaux et les collectivités locales. La constitution de l'agglomération de La Rochelle est un montage plus technocratique qui n'a pas forcément intégré la société civile locale. Le leadership de son président-maire-député emblématique à partir de la fin

250 « Challenger » l'action publique est dans la littérature identifié à la notion de recomposition de l'action publique (Halpern et Dupuy, 2009). Cela interroge plusieurs niveaux. D'abord sur les frontières entre acteurs·rice·s publics et les challengers internes et externes, mais aussi des effets entre la mise à l'agenda ou la problématisation d'un sujet. Dans le cas Basque, le « challenger » est ici vu comme une ressource externe à la CAPB et aide à la formulation d'un sujet problématique (exemple : Changements climatiques et territoire).

des années 1970 a permis la constitution d'une action publique forte et d'une culture en régie publique (restauration, transport, eau, quartier, pompes funèbre), mais un partenariat avec la société civile relativement restreint. Le dernier élément documenté a été le déclin progressif du Conseil de Développement créé dans les années 2000 qui a démissionné en masse fin 2020, quand, dans le même temps, se constituait sous l'égide la CDA un comité citoyen de 30 personnes. Nous avons pu le souligner dans les 10 intra-cas où la place des tiers acteur·trice·s dans l'action publique écologique et littorale était moins présente que dans le cas Basque.

Nous reprenons ici les définitions de la société civile, non pas comme la somme d'individus, mais au sens d'Habermas c'est-à-dire un enchevêtrement d'organisations collectives, de collectifs qui posent la question de l'être ensemble et de l'agir sur l'action publique : « « [Le cœur institutionnel de la société civile] est désormais formé par ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole qui rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante "société" du monde vécu. La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent, en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée. Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général » (Habermas, 1997, p.394). Tout d'abord, nous constatons que les questions environnementales ont initié l'intégration de la société civile dans sa participation à l'action publique locale. Il existe différents degrés d'intégration de cette société civile en fonction de la définition que l'on se fait, mais aussi de la notion de participation. Nous avons pu voir ces éléments en [Chapitre II section 3-3](#).

Plusieurs auteur·te·s mettent en questionnement différentes manières de contribution de la société civile en matière d'écologie et d'action publique locale (Richard, 2008 ; Rumpala, 2008). Premièrement, si le recours à des acteur·trice·s privés n'est pas nouveau pour des acteur·trice·s publics, la participation d'acteur·trice·s divers de type collectifs, associatifs, avec des enjeux différents l'est moins. Deuxièmement, l'identification des parties prenantes par les acteur·trice·s publics ne semble pas être un problème, tandis que finalement les chercheur·e·s évoquent encore des processus flous évolutifs. Troisièmement, l'hypothèse de la participation de la société civile comme un jeu à somme nulle est infirmé par ces auteur·e·s car le seul fait est que cette société civile sélectionnée ne représenterait pas un ensemble homogène et représentatif. Enfin quatrièmement, le recours à la société civile ne se ferait que pour des problèmes « nouveaux ». Ces

auteur·e·s posent donc la question du recours à la société civile de façon pas uniquement vertueuse dans la construction de l'action publique locale.

Synthèse section 1

Nous avons essayé dans cette section d'organiser notre discussion sur l'un de nos résultats concernant la modification du management public dans les villes durables à l'aune de l'Anthropocène. Avec un certain étonnement, nous constatons une action publique littorale encore très ancrée dans les cadres des années 1980 et dans des processus de changements incrémentaux. La théorie de la dépendance au sentier permet d'expliquer ces observations, et notamment par rapport à des territoires littoraux. En effet, les coûts de transaction qui résultent des changements sont très élevés, les interdépendances importantes là où les espaces de coordination ne sont qu'émergeant. Les modèles de gestion du littoral très « protecteurs » ne font alors que renforcer une action publique locale ancienne.

Néanmoins, nous notons plusieurs évolutions, notamment dans le dialogue entre acteur·trice·s publics et Science, où les espaces d'expertise se renforcent essentiellement par les espaces régionaux et par l'évolution de la loi. Les modalités de gestion des agent·e·s qualifiés d'innovants sont encore peu matures et marginaux. Si la multiplicité des acteur·trice·s renforce l'incrémentalisme de l'action publique, nous allons voir si l'animation de ces réseaux d'acteur·trice·s et la logique de co-construction sont ou pas la source d'un renouvellement du management public littoral.

Section 2 : Gérer les réseaux et co-construire, une manière de répondre aux enjeux de l'Anthropocène ?

Notre étude empirique a pu mettre en évidence des caractéristiques sur la gestion de réseaux d'acteur·trice·s. Nous avons également étudié ces éléments dans notre étude sur la littérature académique ([Chapitre II, Section3](#)). Nous allons dans cette section développer les effets de la co-construction de l'action publique locale et littorale.

1. Une gestion des réseaux pour plus de co-construction ?

1.1 La gestion des parties-prenantes comme processus de construction publique des problèmes environnementaux ?

Si nous retenons les constats et observations menées jusqu'alors dans nos deux cas, nous avons pu observer en chapitre IV une façon différente d'organiser l'action publique à travers les parties prenantes. Cependant, nous avons vu dans notre revue de littérature que la théorie des parties prenantes n'est que peu appliquée à l'action publique ou alors en mimétisme avec le secteur privé marchand ([Chapitre II, Section 1-3-3](#)). La partie commune était celle d'envisager la finalité du rapport aux parties-prenantes : réseaux d'associations, d'entreprises, d'organismes de recherche et citoyen·ne·s pour aller capter des ressources que les collectivités n'ont pas, mais la façon d'organiser les relations avec les réseaux d'acteur·trice·s diffère. Dans l'analyse des relations externes ([Chapitre IV, Section 3-2-6](#)), nous avons pu mettre en lumière une gestion plus concurrentielle et contractuelle dans le cas rochelais, tandis que le cas basque semble marquer une approche plus tournée vers la coopération et le partenariat. Ces constats sont également mis en lumière à la comparaison des infra-cas. Nous avons noté une façon de procéder plus partenariale et coopérative dans le cas basque dans les façons d'organiser les feuilles de route (économie bleue), le Plan Climat, la réponse à des Programmes d'investissement d'avenir ou encore la gestion des risques littoraux qui s'organisent autour d'un groupe qui agrège un certain nombre d'acteur·trice·s pour faire émerger les problèmes et les réponses en matière scientifique ou d'action publique.

La façon d'organiser la gestion des parties prenantes pour le cas basque renvoie à la revue de littérature sur la construction des problèmes environnementaux au sens des travaux de Lascoumes (2012) ([Chapitre I, Section 1-2](#)). Il s'agit de mettre en œuvre un certain nombre d'allers-retours entre acteurs publics et privés dans le cadre d'un processus documenté et académique. Les problèmes environnementaux vont alors se dévoiler à la faveur d'un échange à partir des

représentations des uns et des autres, complétés par des faits et des éléments scientifiques. Notons que dans ce cadre, Lascoumes expose que l'expertise scientifique peut être également citoyenne ou profane. Une fois que le problème environnemental devient public, il faut ensuite le mettre à l'agenda politique. Nous pouvons faire le parallèle entre la structure du GIS Littoral Basque animé par l'agglomération et l'espace permanent de concertation animé par une ONG. A chaque fois, il s'agit de travailler à l'émergence de problématiques littorales qui vont être étudiées à travers des regards et des angles de vues qui diffèrent d'autant que les acteur·trice·s sont divers. A la fin de ce travail d'exploration et de recueil des représentations, ces éléments sont mis en perspective par les travaux scientifiques. Nous avons pu documenter sur la fin de la recherche plusieurs actions en cours, notamment portées par le GIS sur une hypothèse de recul du trait de côte à 30 et 100 ans et qui passe par le recul des activités humaines vers l'intérieur, tout en rendant le rivage à l'état naturel pour mieux faire barrage à la montée des eaux comme cela est prévu au nord de Saint Jean de Luz. Cette démarche du recul stratégique est assez peu employée comme l'avait soulignée notre revue de littérature devant le côté fortement conflictuel pour les habitants et les riverains ([Chapitre I, Section 2-3-2](#)). Nous notons qu'il n'y a qu'une autre approche de ce type en Nouvelle-Aquitaine avec la ville de Lacanau et que ces expérimentations sont très scrutées et font l'objet d'un accompagnement supplémentaire financier par France Relance et scientifique avec le BRGM. Cette façon d'envisager l'action publique littorale nous renvoie à la question de la co-construction telle que vue dans le [Chapitre II, Section 3-1-1](#).

1.2 La co-construction, un problème de définition ?

Dans la [section 3](#) de notre deuxième chapitre, nous faisons le constat que la co-construction n'est pas définie dans la loi. Celle-ci n'est pas non plus très documentée dans les questions écologiques et encore moins littorales. Dans notre revue de littérature, nous avons également remarqué qu'elle était souvent revendiquée par les acteur·trice·s de la société civile et moins par les acteur·trice·s publics et essentiellement dans certains secteurs : culture, jeunesse, politique de la ville ou encore économie sociale et solidaire. Si nous en percevons son existence, notons que nous n'en avons pas trouvé trace dans les dires des acteurs·trice·s et les documents étudiés. Comme Monsieur Jourdain faisait des proses, cette co-construction est-elle inconsciente du point de vue des acteurs·trice·s ?

Cette notion de co-construction pose plusieurs questions dans le cadre de sa définition. Si nous avons vu qu'elle n'a pas de définition de par la loi, il faut donc reprendre les éléments de notre revue de littérature ([Chapitre II, Section 3-1-1](#)). Un premier travail de datation permet de situer

l'emploi de ce terme à partir des années 1960 et 1970. Elinor Ostrom (op. cit., 1996) la définit comme un processus en capacité de produire des biens et des services avec des personnes qui ne sont pas de la même organisation. Les travaux de différents chercheurs québécois conduisent à éclairer cette notion en fonction des paradigmes de l'action publique (Vaillancourt, 2008). Dans un contexte bureaucratique, la co-constuction était envisagée comme mono-construite (par le·la seul·e acteur·trice public), dans un contexte néo-libéral, comme dirigée par le secteur privé marchand et dans une période post *new public management* plus ouverte et partenariale.

A un problème de définition de la co-construction (en fonction du paradigme de l'action publique) se rajoute une confusion avec la notion de participation. Les deux territoires étudiés revendiquent une place pour la participation des citoyen·ne·s dans le cadre de comités citoyen·ne·s *ad hoc* ou encore dans le cadre des conseils de développement. Ces notions de participation sont à la fois présentes dans le discours et les actions des acteurs·trice·s se félicitant que ces notions soient portées également dans les feuilles de route des élu·e·s locaux. Cette confusion peut se trouver dans le fait même que la co-construction s'approche des démarches participatives. Cela est illustré dans le cas basque où la réalisation des feuilles de route, ou des réponses à certains projets se réalisent à travers des démarches de concertation volontairement revendiquées comme participatives. Nous avons vu dans notre revue de littérature que les chercheur·e·s (Brandsen et Pestoff, 2006 ; Alford et O'Flynn, 2012) distinguent l'acte de co-constuire l'action publique au niveau de la réalisation de l'action et celle de la participation en amont. Ce distinguo peut trouver également un écho avec l'échelle de la participation d'Arnstein qui va de la socialisation des questions à la formalisation des avis et réponses à la décision commune. Dans la figure 8, nous présentions la co-construction comme l'avant-dernière étape du niveau d'implication des acteurs à l'action publique avant celle de la co-décision.

Enfin, la co-construction comme le rappelle Fraisse (2019) n'est pas réduite à des procédures de participation ou encore de partenariat entre acteur·trice·s publics et tiers, ce n'est pas une étape mais un état. Cet état est une manière de faire générale : « *Elle va plus loin que la concertation en tant que processus portant sur une politique publique et pas seulement sur la résolution d'un problème ou la réalisation d'une action* » (op. cit., p.10). Nous entrevoyons ici une difficulté de formaliser la co-construction dans l'action publique littorale, car si elle n'est pas revendiquée par les acteurs·trice·s rencontrés dans le cadre de cette recherche, elle semble pourtant s'incarner dans le cas basque. La collectivité basque dans la plupart des inter-cas étudiés, et lors des entretiens avec les acteurs·trice·s interviewés, semble définir un cadre plus ou moins formalisé. Celui-ci tente de socialiser des enjeux, de les problématiser et d'y apporter des solutions. Nous allons évoquer la

question du cadre qui semble être un deuxième problème à l'émergence de cette notion de co-construction.

1.3 La co-construction, un problème de cadre ?

Dans quel cadre se forge la co-construction ? Nous n'avons pas rencontré beaucoup d'échos à cette question dans notre revue de littérature. À la lecture des éléments déjà mobilisés pour expliciter les approches de co-construction qui nécessitent pluralité, interaction, négociation et collaboration entre acteurs·trice·s (Tremblay, 2019, op. cit.), le cadre est lui même à définir.

La notion de co-construction renvoie à l'interconnaissance des acteur·trice·s. Dans les deux cas étudiés, nous avons documenté et observé la façon dont les réseaux d'acteur·trice·s étaient structurés et pouvaient s'alimenter en informations : forums d'échanges, réseaux thématiques... Mais dans le cas basque, nous percevons un dialogue plus structuré et s'inscrivant dans le temps avec une pluralité d'acteur·trice·s scientifiques (publics, privés-marchands et non lucratifs). Nous pensons notamment au GIS Littoral Basque ou à l'espace de concertation permanente, qui de façons plus ou moins formelles se retrouvent dans leurs principales étapes de fonctionnement. La première étape consiste à mettre en place un diagnostic partagé mêlant des regards et des expertises de professionnel·le·s, d'associatif·ve·s et de scientifiques. Cette phase permet de formaliser un état des lieux à « 360 degrés » pour « portraitiser » le sujet avec des regards multiples et pluriels. Notons que cette étape est également présente dans des procédures de travail telles que la mise en place d'une feuille de route ou de la réponse à un appel à projets. Pour le cas rochelais, cette étape n'apparaît pas, ou, dans le cadre de notre recherche, demeure une boîte noire : l'élaboration de cette étape de diagnostic ne semble pas le fruit d'une co-construction. La deuxième étape semble être l'élaboration des thématiques de travail qui font l'objet de discussions et d'approfondissements entre les parties. Nous avons observé cela particulièrement dans les thématiques de recherche au sein du GIS, ou encore dans l'élaboration des feuilles de route. Par ailleurs, cette étape semble propice à aller chercher des acteurs·trice·s encore extérieurs à la démarche (ressources scientifiques, professionnel·le·s, citoyen·ne·s). Là encore, ce fut le cas pour le GIS et l'espace permanent de concertation à propos de l'apport des sciences humaines et sociales. Une troisième étape hiérarchise les objectifs et formalise un plan d'actions. Ce plan d'actions est souvent formulé par un groupe plus restreint : les membres « statutaires » de l'espace de concertation ou du GIS. Une quatrième étape est celle de la validation institutionnelle qui permet d'approuver ou d'amender les objectifs et la proposition de mise en œuvre. Dans les cas étudiés, il s'agit des conseils communautaires. Enfin,

une cinquième concerne l'évaluation que nous avons peu soulevée et observée durant cette recherche. Nous pouvons résumer ces étapes avec la figure 31.

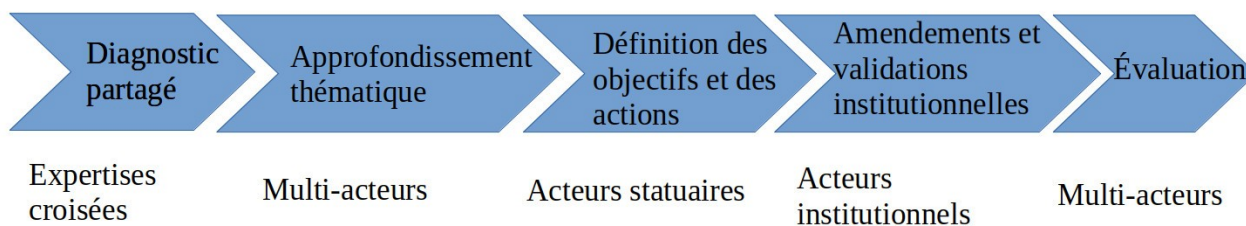


Figure 31: Les phases de la co-construction (Auteur, 2022)

Notons que les phases de la Figure 31 sont conformes au travail des chercheur·e·s sur les questions associatives et d'ESS que nous avons déjà évoquées dans la revue de littérature (Fraisie, op. cit.). Les quelques différences se situent dans la précision qu'ils font des modes d'évaluation que nous avons peu soulevé dans la recherche, ainsi que dans la validation des décisions qui selon les auteurs·trices sont également co-élaborées, tandis que dans nos deux cas sont soumis à un exécutif politique à savoir les conseils communautaires.

Nous retenons ainsi que plus que des cadres « physiques » propices à la co-construction, il existe des cadres « méthodologiques et organisationnels » qui peuvent rendre des démarches et des actions publiques co-construites. Ces cadres n'effacent pas nos questions relatives aux stratégies d'agrégation des acteurs·trice·s, comment se mobilisent-ils·elles et enfin comme les tensions et désaccords s'expriment ?

2. La co-construction comme remède aux tensions ?

Au cours des entretiens semi-dirigés, nous avons pu observer un certain nombre de problèmes et de conflits dans la façon dont les collectivités pouvaient faire face aux enjeux écologiques ([Chapitre IV, Section 2-2](#)). Des problématiques externes ont été également illustrées dans les rapports avec les acteurs tiers ([Chapitre IV, Section 3-2-6](#)) et également les citoyen·ne·s ([Chapitre IV, Section 3-2-7](#)). Ces tensions s'incarnent sur plusieurs niveaux, à la fois entre les agents·e·s publics et les élus·e·s locaux, entre agents·e·s et les acteurs·trice·s tiers de collectivité et dans le lien avec les citoyen·ne·s.

2.1 Des tensions multi-niveaux

Les tensions exposées entre les agent·e·s et les structures tiers sont exprimées essentiellement avec le cas de La Rochelle. Ces tensions se matérialisent sur la question de la légitimité et de la représentativité des acteurs·trice·s ainsi que de la relative absence de socles communs de discussion. Pour le cas basque, il s'agit pour la collectivité de légitimer sa démarche en associant les acteurs·trice·s extérieurs pour alimenter et « challenger » l'institution locale.

Dans le rapport avec les citoyen·n·s, on relève que dans le cas rochelais un changement de culture professionnelle est en cours. Certains·e·s agents·e·s évoquent une professionnalisation de la participation citoyenne qui se fait par de nouveaux dispositifs (comités citoyen·ne·s), mais qui passe également par une équipe au sein de l'agglomération accompagnée par des consultant·e·s ou des universitaires. Nous avons également exploré le fait que ce changement s'était fait au détriment de structures de concertation classiques comme les conseils de développement. Pour l'agglomération du Pays Basque, les analyses oscillent entre le nécessaire équilibre entre les citoyen·ne·s et les corps constitués. L'amplification de l'usage des réseaux sociaux peut heurter la collectivité dans la nécessaire immédiateté imposée par ces outils et le temps plus long de l'action publique.

Dans le rapport aux élu·e·s et au top management, nous avons recueilli beaucoup critiques et de tensions dans le Pays Basque que nous ne pouvons pas masquer dans notre recherche, mais qui concernent selon nous des éléments conjoncturels liés à la fusion de dix EPCI, ce qui demeure un inédit en France pour une collectivité locale. Pour le cas rochelais, les critiques exprimées par les agent·e·s concernaient le socle de connaissance jugé parfois insuffisant pour administrer et décider, mais également le manque d'éléments de prospective à long terme. Les exemples sur ce dernier point concernent l'érosion, et la montée des eaux, ainsi que le concept de neutralité carbone.

Ces observations sur les questions de légitimation et de représentativité, de la place des citoyen·ne·s et d'un besoin de socle commun de connaissances semblent être les points communs des deux cas étudiés. Nous pouvons également, au travers ces tensions, pointer les regards inversés des deux collectivités : pour l'une, l'association aux tiers est une façon de se légitimer et se renforcer ; et pour l'autre, c'est aux tiers de se légitimer. Cette dualité pour l'action publique vis-à-vis des tiers permet la discussion sur le rôle de la co-construction et ses effets.

2.2 Les effets de la co-construction sur l'action publique

Rival et Ruano-Borbalan (2017) rappelaient que la co-construction de l'action publique génère, depuis le début des années 2000, une volonté de favoriser les interfaces sciences-société-usages. Dans notre revue de littérature, nous interrogeons la question territoriale et sur la façon dont ces interfaces se traduisaient au niveau local pour la société civile et les citoyen·ne·s ([Chapitre II, Section 1- 2-1](#)). Notre étude empirique a permis d'étudier deux exemples locaux sur les questions de gestion du littoral. Ces espaces « sciences-société » traditionnellement arrimés au binôme acteur·trice public-expert·e scientifique sont construits de plus en plus avec les tiers qui peuvent être les citoyen·ne·s individuels, les citoyen·ne·s organisés sous formes associatives ou autres (collectifs, syndicats), mais également les acteur·trice·s privés. Ces démarches de co-construction sont protéiformes dans un cadre spécifique (statutaire), mais aussi dans une démarche en continue (démarche de projet). Si elles semblent aujourd'hui mises en œuvre pour formaliser et résoudre des questions complexes notamment sur l'écologie, elles n'en demeurent pas moins questionnables sur les effets qu'elles induisent.

Pour répondre à ces questions, nous faisons le lien avec les travaux de la lauréate du Prix Nobel d'économie Elinor Ostrom (1996) puis avec ceux des chercheur·e·s en administration publique et en management public qui ont repris ses travaux sur l'étude de la participation des citoyen·ne·s dans la réalisation des services publics (Osborne et *al.*, 2013 ; Pestoff, 2014 et 2018).

Elinor Ostrom élabore une théorie de la co-construction après avoir étudié des cas dans le monde où des apports d'individus qui ne font pas partie de la même organisation sont transformés en biens et en services publics. Cette théorie s'appuyait sur des travaux antérieurs menés par des chercheur·e·s de l'Université d'Oxford, dont elle, dans les années 1970, qui observèrent que plusieurs « mythes » influençaient négativement les chercheur·e·s dans la compréhension de la production de l'action publique. Ces mythes furent déconstruits en ce qui concerne le côté non mono-construit de l'action publique : pluralité des acteur·trice·s publics, apports d'acteur·trice·s privés, rôle des agents·e·s de terrain (Lispy, 1973), l'utilité de faire participer les usager·ère·s. De ces éléments et des nombreux terrains d'étude, elle tire l'observation que l'efficacité des services publics est plus souvent constatée quand le secteur public, les usager·ère·s, les acteur·trice·s privés sont consultés et intégrés dans la production des services. Elle conclut ainsi : « *Aucun gouvernement ne peut être efficace et équitable sans une contribution considérable des citoyens* » (Ostrom, 1993, op. cit.).

La littérature en management public n'est pas en reste sur la co-construction. Elle a souvent décrit cette notion comme une partie à part du modèle habituel de l'action publique (Alford, 2009 ; Bason,

2011 ; Brudney et England, 1983). Les chercheur·e·s en management public ont travaillé sur la plus-value de la participation des tiers à la conception d'actions publiques à la fois dans l'opérationnalité mais aussi dans l'évaluation. La co-construction se heurte donc à la conception habituelle de l'action publique qui voulait que les agents·es produisent les services et que les usager·ère· les consomment passivement (Osborne et *al.*, 2013, *op.cit.*). Osborne va montrer que la co-construction n'est pas un additif à l'action publique pour l'améliorer mais une nécessité intrinsèque pour son efficacité. Il promeut notamment les interactions itératives entre les acteur·trice·s publics et les usager·ère·s tout en reconnaissant que celles-ci sont plus ou moins réalisables en fonction de leur nature : l'éducation ou la santé permettent plus de proximité entre le·la producteur·trice et l'usager·ère que l'administration fiscale. Osborne propose pour une action publique efficace que la co-construction soit inaliénable des services publics, avec au cœur la connaissance des usager·ère·s et de leurs expériences.

D'autres travaux en management public ont étudié la manière concrète de mettre en œuvre une co-construction durable (Pestoff, 2014). Celui-ci décline des recommandations sur la nature même de l'action publique, la diversité des organisations, la dynamique coopérative et le dialogue entre les agents·te·s publics et les tiers, tout en reconnaissant que la recherche sur l'organisation de la co-construction est relativement récente.

Si la co-construction ne semble pas résoudre les tensions entre les acteur·trice·s, elle semble pourtant améliorer l'efficacité de l'action publique dans sa réception auprès des destinataire·trice·s et dans son efficience en termes de résultats. La compréhension de la co-construction dans son emploi pour une action littorale et écologique semble ne pas être documentée par les chercheur·e·s en management public. Nous avons établi que des domaines thématiques sur la jeunesse, l'économie sociale et solidaire, le social étaient empreints de ces réflexions-là, tant professionnelles qu'académiques. Nous allons donc proposer à la discussion, au regard de notre recherche empirique et de notre revue de littérature, ce que pourraient être les implications managériales d'une action publique littorale co-construite.

3. Les implications managériales

Nous allons ici articuler les éléments recueillis à partir des observations et des résultats, ainsi que de la revue de littérature pour des implications managériales nécessaires en vue d'une co-construction de l'action publique littorale. Ces implications managériales pourraient apporter des solutions à propos de la pluralité des acteur·trice·s concernés, du diagnostic partagé, ainsi que les éléments de relations de conflits.

3.1 Nouvelles approches et méthodologies

La problématique de la gestion de la pluralité des acteur·trice·s

Gérer la pluralité des acteur·trice·s pose deux problèmes aux acteurs·trices publics. Le premier est celui de la légitimité de tel·le ou tel·le, le second est de pouvoir agréger suffisamment d'acteur·trice·s représentatifs de la thématique et/ou du territoire. Ces problématiques ont été soulevées à plusieurs reprises dans les entretiens que nous avons menés. Dans le cas du Pays Basque, nous avons entrevu l'approche multi-acteur·trice·s dans la co-construction, non pas comme une volonté politique pro-active, mais dans un intérêt stratégique ou l'intérêt bien compris des élu·e·s pour reprendre la formulation de Fraisse (2019). Dans ce cas, la revendication démocratique importe moins que le besoin de s'appuyer sur une société civile dynamique et force de propositions. Ainsi, la société civile se trouve finalement en capacité de pouvoir dialoguer avec la collectivité car elle possède une expertise reconnue mais également un pouvoir d'entraînement du territoire. Dans le cas basque, la co-construction devient un élément de légitimation de l'action publique.

A l'inverse, le cas rochelais pose la question de la légitimité des acteurs·trices au sein de la collectivité locale. Nous l'avons vu, la notion de co-construction sur les questions écologiques et littorales est relativement absente de la législation et ne permet pas de pouvoir s'appuyer sur une série d'acteurs·trice·s, comme cela existe dans l'ESS, la jeunesse, la culture... Ainsi, la collectivité locale « bricole » une participation ou non de membres de la société civile en fonction de sa connaissance partielle des réseaux d'acteur·trice·s qui de part leurs objets, leurs intrications sont très hétérogènes. Dans ce cas, les recours aux associations déjà « institutionnalisées » demeurent plus rassurants pour la collectivité. Pour ce faire, il est régulièrement mobilisé pour favoriser l'interconnaissance, l'emploi de forums ou d'autres formes de rencontres participatives qui, dans le cas de La Rochelle, ces pratiques existent mais à toujours partir des mêmes réseaux déjà intégrés et déjà reconnus voire « institutionnalisés ». Ainsi, le résultat est relativement altéré et restreint pour

les acteurs·trice·s de la société civile non associés à ces démarches. On peut parler ici de construction institutionnelle et non de co-construction. La co-construction va supposer l'implication des acteurs·trice·s dans leur diversité.

Pour tenter de répondre à cette problématique de la gestion d'une pluralité d'acteurs·trice·s dans la co-construction de l'action publique nous pourrions proposer trois types de co-construction qui permettraient de préciser les attendus et les démarches.

(1) La co-construction mono-administrée :

Cette démarche s'inscrit dans un pilotage par l'acteur·tric·e public, qui définit les cadres, les alliances de travail avec les tiers. La collectivité sélectionne les acteurs·trice·s en fonction de sa connaissance des réseaux locaux, mais également de leur représentation et de leur légitimité ou de leur poids (économique, politique, scientifique...). Ces formats ne peuvent pas être complètement qualifiés de « co-construction », mais demeurent une des formes de construction « dirigée » et « sélective » de l'action publique.

(2) La co-construction d'intérêt général :

Dans cette catégorie, la collectivité prend le soin d'intégrer la société civile à la construction de son action pour à la fois la légitimer, mais également pour prendre appui sur elle en termes de contenu , d'usages, d'innovations et de leviers de mobilisation. Cette manière de construire l'action correspond à un mode plus conventionnel dans la revue de littérature sur la co-construction. Elle part du principe que les questions posées sont d'intérêt général et nécessitent une contribution plurielle.

(3) La co-construction citoyenne :

La co-construction citoyenne n'est pas du fait de l'acteur·trice public mais de la société civile. Ici, face à un problème, un sujet, un besoin, un collectif d'acteurs·trice·s ou d'individuels se structure. Dans certains cas de figure, cette co-construction s'opère sans structures d'intermédiation collective (association, syndicat) mais de façon concrète la collectivité est interpellée et doit composer avec cette co-construction citoyenne qui a une expertise d'usage et de connaissance vernaculaire indispensable pour construire l'action publique.

La co-construction se caractérise par l'association plus ou moins large des acteurs·trice·s en vue de rechercher des propositions et des actions communes. Ces acteurs·trice·s sont donc porteurs de points de vues et de représentations différentes, voire antagonistes. Comment gérer dès lors ces dissonances potentielles ?

La problématique du diagnostic partagé

Nous avons vu dans nos cas empiriques deux approches possibles d'un diagnostic. L'un est proposé par la collectivité, l'autre se construit avec les acteurs·trice·s. À chaque fois l'intermédiation avec la communauté scientifique est mobilisée. Rappelons les exemples de la création d'un territoire littoral neutre en carbone à l'horizon 2040 ou des projections du trait de côte aux horizons 30 ans et 100 ans.

Cette étape indispensable pour construire un socle commun « référentiel » porte ainsi deux stratégies plus ou moins ouvertes. Ce diagnostic partagé est alors construit collectivement avec les parties prenantes, lors de réunions et de commissions. Des apports extérieurs, d'expert·e·s ou d'usager·ère·s, peuvent aussi alimenter les éléments d'analyse. Cette façon de partager le diagnostic offre plusieurs avantages à l'action publique :

(1) Permettre ce diagnostic partagé sera utile dans le cadre de sujets complexes, tels que ceux liés à l'Anthropocène. Il offre un état des lieux le plus exhaustif possible, à la fois de ce qui se fait et de ce qui manque. Cette façon de procéder permet également, à partir d'un « socle commun des savoirs » et d'un « socle commun des divergences », de préparer des acteurs·trice·s à une stratégie en matière d'organisation de l'action publique.

(2) La contribution des acteurs·trice·s dans leur diversité permet à terme de faciliter leur adhésion aux plans d'actions ou aux solutions retenues dans la mise en œuvre.

Enfin, cette étape permet de problématiser les sujets et d'en discuter les résultats. Dans le cadre d'une neutralité carbone, le diagnostic partagé permet de discuter des enjeux énergétiques à l'échelle d'un territoire, et ensuite d'anticiper et de discuter de l'implantation des infrastructures d'installation d'unité de production d'énergie renouvelable elle évite d'affronter le veto des élu·e·s locaux devant le fait accompli²⁵¹. Travailler à un diagnostic partagé sur l'évolution du trait de côte à 30 ans et 100 ans aide à formaliser les différents scénarios d'adaptation que nous avons documentés dans le [Chapitre 1, Section 2](#) et ainsi préparer une action publique anticipée et éclairée²⁵².

Cette vision « partagée » ne doit pas occulter les relations conflictuelles qui s'exercent entre les acteurs·trice·s et les pouvoirs publics.

251 Nous faisons référence au veto des maires de communes de l'agglomération de La Rochelle devant le projet d'installation d'éolienne dans le cadre du PCAET et de La Rochelle Zéro Carbone. Cette opposition s'est cristallisée à partir de l'hiver 2021 où la presse locale a documenté à maintes occasions les crispations.

252 Le GIS Littoral Basque et la CAPB ont confié au BRGM la réalisation d'une étude pour les horizons +30ans et +100ans. Ce travail débutera dès le premier trimestre 2022 en concertation avec les différentes acteurs concernés (communes, État, Région, Département, Syndicat du SCOT, GIP Littoral,...).

La problématique des relations de conflits

Les processus de co-construction ne règlent pas les dimensions conflictuelles entre les parties prenantes. Les approches multi-acteur·trice·s sur des sujets sensibles sont parfois très antagonistes et contradictoires. Pour certain·e·s auteur·trice·s, les techniques traditionnelles de réponse aux conflits intégratrices et compétitives ne permettent pas de résoudre ces oppositions (Viau et *al.*, 2020). Rappelons que la démarche intégrative dans les négociations entre les parties prenantes met en perspective un accord trouvé qui puisse être une plus value pour chacune des parties (gagnant-gagnant), tandis que celle qui est compétitive prône le passage en force sans se soucier des intérêts des un·e·s et des autres. Ainsi, on a tendance à penser à deux voies lors des conflits alors qu'une troisième voie existe comme le soulignent de nombreuses expérimentations dans les champs de l'ESS, de la politique de la ville ou de la négociation (Fraisie, 2019 ; Bacqué et Mechmache, 2013 ; Viau et *al.*, 2020).

Cette troisième voie porte des appellations différentes : « construction conflictuelle de l'intérêt général » pour les uns, « négociation responsable » pour les autres. D'autres auteurs·trices rajoutent à cela le concept d'« intérêt général territorialisé » (Beuret, 2016). Cet intérêt général territorialisé n'est pas contingent des intérêts supra-territoriaux. On arrive à replacer les questions dans une approche territoriale, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un compromis entre l'intérêt général et les intérêts territoriaux. Beuret (Op. cit.) prend les exemples de projets de parcs éoliens de Saint-Nazaire et de Saint-Brieuc où les tensions résident entre des enjeux environnementaux mondiaux (changement climatique) et des enjeux environnementaux locaux, et où le concept d'« intérêt général territorialisé » peut permettre l'accord et l'acceptation de ces parcs éoliens *offshore*.

Un dernier élément peut permettre de prendre en compte certaines tensions dont celles de la représentativité des acteur·trice·s. Les animateur·trice·s des démarches de co-construction doivent être également vigilants sur la façon dont les tiers sont associés : est-ce qu'ils·elles représentent les secteurs ou les questions étudiées ? Ne sont-ils pas toujours les mêmes ? Est-ce que nous ne marginalisons pas certaines actions ou structures ? Cette vigilance passe par une connaissance précise de la thématique et du territoire pour être en mesure de faire une cartographie des acteur·trice·s suffisamment précise. Cela passe par un dialogue avec les réseaux d'acteur·trice·s rendu facile quand ceux-ci sont partenaires de la collectivité, mais cela passe également par un dialogue auprès des organisations moins institutionnelles et plus marginales ou émergentes.

La co-construction pose des questions cruciales dans la posture des collectivités qui animent ces démarches : dans la gestion des conflits, l'animation des parties prenantes et l'élaboration du

diagnostic partagé. Dans la partie suivante, nous allons formaliser un certain nombre d'instruments en vue de cette gestion renouvelée de l'action publique littorale.

3.2 Nouveaux instruments de gestion du littoral

Les stratégies de gestion du littoral se sont heurtées aux questions des représentations sociales ainsi que sur la manière de co-construire l'action publique. Nous avons vu dans le premier chapitre que la Gestion Intégrée des Zones Côtières avait fait les frais des enjeux de compétitivité économique. La GIZC avait aussi été critiquée sur le fait de réduire le dialogue multi-acteur·trice·s à un tour de table pas assez satisfaisant, mais également sur la place du gestionnaire du littoral (costal manager) résumée à sa seule connaissance scientifique. La politique maritime intégrée d'inspiration européenne qui a remplacé la GIZC va faire la part belle aux enjeux économiques (croissance bleue, économie bleue) au détriment des enjeux environnementaux, comme nous l'avons vu dans le [Chapitre I, Section 3-1-3](#).

Par ces évolutions et au regard de notre travail de recherche empirique, nous voyons ainsi se dévoiler des nouveaux instruments nécessaires à la construction de l'action publique littorale qui passent par des éléments liés au dialogue territorial multi-acteur·trice·s et à la mise en place de dialogue entre les acteur·trice·s et la connaissance scientifique : la co-construction. Cette co-construction n'est pas présente dans les questions de la gestion environnementale et écologique par rapport à d'autres thématiques de l'action publique : jeunesse, culture, ESS. La co-construction n'est pas non plus très documentée dans les travaux de recherche dans l'écologie, le management public et encore moins l'action littorale. Nous devons dès lors nous appuyer sur les travaux des théories de *public administration* anglo-saxonnes et les travaux francophones de la co-construction essentiellement consacrée au secteur de l'ESS.

Enfin, il nous faut distinguer l'approche de la co-construction et de la participation. Nous avons pu l'aborder, la modernisation de l'action publique écologique est en effet renouvelée par des processus de participation et de concertation des groupes d'acteur·trice·s et citoyen·ne·s ([Chapitre I, Section 2-2-1](#)). Les procédures de démocratie environnementale ou écologique se sont densifiées depuis les années 1990, même si le doute perdure toujours sur les contenus même de participation. La co-construction intègre ces démarches de participation pour produire avec la collectivité locale. Ainsi, la co-construction est le cadre général et la participation un outil.

Synthèse section 2

En synthèse, de cette section et pour revenir à la problématique de notre thèse, nous formulons ici la possibilité d'un management public modifié et renouvelé pour l'action publique littorale en Anthropocène qui passerait par la co-construction. Cette co-construction est d'autant plus intéressante qu'elle semble être à la fois en capacité d'améliorer l'efficacité de l'action publique, de faire participer un large panel multi-acteur·trice·s et d'élaborer un diagnostic territorial partagé. La littérature académique et professionnelle des acteur·trice·s publics littoraux génère peu d'écrits sur ces questions. Nous pouvons citer d'autres types d'acteur·trice·s qui revendiquent et expérimentent ce type de démarches dans d'autres secteurs. Il y a donc dans ce champ de l'action publique littorale un vaste terrain à investir en s'appuyant sur les quelques exemples que l'étude empirique a pu soulever.

Section 3 : Répondre aux enjeux de l'Anthropocène : analyse de la pertinence des différents paradigmes de l'action publique locale

Cette section propose une discussion sur la comptabilité des paradigmes de l'action publique avec l'Anthropocène. Dans un premier temps, nous montrons les tensions entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*. Puis dans un second temps, nous discuterons des atouts de la *New Public Governance* pour surmonter certains enjeux de l'Anthropocène. Enfin, nous présenterons des éléments managériaux pour une action publique littorale co-construite.

1. New Public Management versus New Public Governance

Cette partie ouvre une discussion sur la place que la co-construction apporte au renouvellement du management public, et notamment dans des perspectives critiques du *New Public Management*. Dans un second temps, nous évoquerons la manière dont la co-construction s'inscrit dans un nouveau paradigme de l'action publique, celui de la *New Public Governance*.

1.1 La co-construction comme renouvellement du NPM ou du Post NPM ?

Notre revue de littérature a pu mettre en lumière les critiques à propos du *New Public Management* ([Chapitre II, Section 2-1-4](#)). Ces critiques se concentrent sur plusieurs points. Le premier est celui de la résistance par la technocratie à ce type de paradigme concernant l'inadéquation des instruments de gestion préconisés par le *New Public Management* à appliquer dans les institutions publiques (Keraudren, 1993). Ensuite, certaines recherches ont démontré le surcoût financier de ce paradigme avec de surcroît un service moindre vers la population (Hood et Dixon, 2013). En interne dans les services publics, le *New Public Management* semblent avoir sapé le bien-être des agents·e·s publics ainsi que leurs engagements (Koruna et al., 2003 ; Kirkpatrick et al., 2005 ; Abord de Chatillon et Desmarais, 2012). Enfin, si la crise financière mondiale de 2008 aurait dû affaiblir le *New Public Management*, Bezes (2018) affirme qu'il en ressort renforcé, non plus dans une posture indétronable et source d'innovation, mais sur certains des outils managériaux employés : régulation par les chiffres, division et flexibilisation du travail, renforcement de la porosité public-privé.

Si nous épousons la thèse d'un relatif échec vis-à-vis des services rendus (qualité et quantité) et des conséquences internes à l'action publique, nous avons vu que le *New Public Management* s'est

inscrit de façon incrémentale en France et, devant les critiques sur son bien-fondé, cela ouvre la piste à des recherches concernant les nouvelles voies post-*New Public Management* (Matyjasik et Guenoun, 2019).

Nous avons dans notre recherche pu démontrer que les cas étudiés oscillaient pour l'un entre un système bureaucratique et de *New Public Management*, et pour l'autre, entre *New Public Management* et *New Public Governance*. Une des caractéristiques managériales repérées et singulières dans les deux cas est la capacité de la collectivité à mobiliser la co-construction dans l'élaboration de son action publique. Cette co-construction s'incarne à la fois dans les mécanismes de réponses à certains appels à projet. C'est aussi le cas dans l'élaboration des feuilles de route qui sont les rails et supports de l'action publique à venir sur telle ou telle thématique. Enfin, c'est le cas dans la mise en place de structures de pilotage sur la gestion littorale ; nous pensons notamment à l'espace permanent de concertation et au GIS Littoral Basque.

Cet appel à davantage de co-construction apparaît d'autant plus nécessaire que ces dernières décennies ont montré qu'il n'y a pas de « meilleure » solution pour tous les cas et toutes les situations (Deleon et Deleon, 2002). Dans une revue de littérature à propos de la co-construction, un groupe de chercheurs québécois évoque les éléments fondateurs et fondamentaux pour de telles démarches. Selon eux, la co-construction est une : « *démarche, un dispositif ou une dynamique d'acteurs [...] Elle renvoie à l'implication, à la participation, à l'interaction, à la négociation et à la collaboration et exige une pluralité d'acteurs* » (Médétonwan Guédé et al., 2019).

Cette façon d'organiser l'action collective serait également censée être plus adaptée aux situations complexes. À cela, Jakobsen et Andersen ajoutent que la co-construction de l'action publique semble être l'une des solutions à un monde de plus en plus complexe et où les solutions le sont de moins en moins (Jakobsen et Andersen, 2013). De nombreux auteur·trice·s valident cette notion comme porteuse de valeur et nécessaire pour que les objectifs de politique publique soient atteints (Alford, 1998 ; Ryan, 2012 ; Boivard et al., 1995).

L'affirmation de la co-construction se précise également dans des secteurs comme ceux de la recherche où les bailleurs internationaux incitent les recherches qui visent au développement durable à intégrer plus de co-construction, car elles seraient mieux adaptées que les approches scientifiques plus traditionnelles lorsqu'elles sont « coproduites » par des universitaires et des non-universitaires. On voit poindre à nouveau les enjeux des rapports Sciences-Société (Norström et al., 2020). Les approches de co-construction des connaissances offrent également un moyen efficace d'améliorer l'intégration des services écosystémiques dans la prise de décision et sa gestion (Reyers et al., 2015).

Si nous percevons là dans la littérature une façon plus efficiente de construire l'action publique ; sommes-nous dans une mise à jour ou dans un changement de logiciel d'exploitation de l'action publique ? L'étude des paradigmes de l'action publique et des alternatives au *New Public Management* incite à envisager que nous sommes à un point de basculement de paradigme avec la co-construction.

1.2 L'émergence de la *New Public Governance*

Nous avons précisé dans notre partie sur la *New Public Governance* ([chapitre II, section 2](#)) que celle-ci avait été pensée surtout comme un cadre conceptuel pour les gestionnaires. Les auteur·trice·s comme Osborne (2010) partent du principe que ni la *Public Administration* et ni le *New Public Management* ne soient en capacité de relever les défis du XXI^{ème} siècle tels que ceux liés à l'Anthropcène. Nous retenons également que la caractéristique de la co-construction tient dans la centralité axiologique du rapport avec les acteurs·trice·s et citoyen·ne·s. Dès lors, nous pouvons nous interroger sur ce qui pourrait expliquer le fait que l'un des cas étudiés soit plus dirigé vers la *New Public Governance* et l'autre vers le *New Public Management*.

Il nous semble que l'étude de la construction de ces deux agglomérations nous offre une possibilité de répondre à cette question. Pour le cas rochelais, nous analysons une construction administrative « plutôt » classique. À partir des années 1960, un syndicat intercommunal lance une première organisation territoriale à plusieurs communes et au gré des réformes, elle devient une agglomération de 28 communes. Pour le cas basque, nous avons présenté le fait que l'agglomération à 158 communes s'est construite à partir des années 1980. La volonté de faire exister une collectivité publique basque a fait émerger et se renforcer tout une série de réseaux d'acteurs·trice·s de la société civile qui ont collaboré et accompagné à la création de cette collectivité basque. Nous pensons que cette pratique de la co-construction est constitutive de la création de la CAPB. Nous avons présenté un certain nombre de regroupements d'acteurs·trice·s : le Conseil de développement, le Conseil des élus·e·s, la plateforme Batera... Les effets de ce travail en réseau entre élus·e·s et société civile ont jeté les bases d'une pratique « réelle » de la co-construction, de sorte que cette interdépendance entre les élus·e·s locaux et société civile fait qu'à la création de la CAPB il devient difficile de construire l'action publique sans les acteurs·trice·s, et à ce titre, l'action publique littorale n'y échappe pas comme nous avons pu le présenter.

Cette co-construction détectée dans la fabrication de l'action publique basque semble ici être l'héritage de 40 années où se sont forgées des pratiques partenariales en vue de l'émergence d'une collectivité. Nous pouvons également faire le lien sur le fait que les pratiques plus coopératives et partenariales sont une façon d'affirmer une « *légitimation du management public en situation de transformation et de défiance de formes antérieures de l'action publique* » (Rival et Ruano-Borbalan, 2017) comme nous pouvons l'observer avec la montée des théories complotistes ou de mouvements populaires tels que les Gilets jaunes (Halimi, 2019). Ainsi, ces approches co-construites sont une façon pour l'action publique de redonner du sens aux acteurs·trice·s en situation de produire de l'action.

Les travaux depuis plus de 20 ans ont permis de mettre en critique les résultats du *New Public Management* ([Chapitre 2, section 2](#)). Les alternatives que nous avons pu présenter dans la partie semblent pour l'un de nos cas s'inscrire dans la *New Public Governance*. Cette *New Public Governance* apparaît ancrée dans les théories des réseaux (Xu et al., 2015) en mettant au centre les relations durables et partenariales d'après des éléments de confiance, de capital relationnel et de contrat relationnel (Osborne, 2010). Nous avons pu montrer que la co-construction est le mécanisme principal de ce nouveau paradigme. Cependant, nous n'avons pas répondu à la question de l'adaptabilité de ces paradigmes à l'Anthropocène.

2. De quoi l'action publique littorale en Anthropocène est-elle le paradigme ?

Les enjeux liés à l'Anthropocène peuvent nous interroger sur la manière de construire l'action publique. Nous avons constaté dans notre revue de littérature, et d'après notre étude empirique, des approches de construction de l'action publique articulée entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*. Nous proposons de discuter ici de la façon dont le *New Public Management* et la *New Public Governance* pourraient s'inscrire dans les enjeux de l'Anthropocène.

2.1 La pertinence du *New Public Management* comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène

Nous avons étudié dans nos chapitres I et II l'action publique environnementale et le *New Public Management* qui se sont développés à partir des années 1980. Il convient de réfléchir à ce que le *New Public Management* a produit comme effet sur la gestion publique de l'environnement. D'un point de vue international, de nombreux travaux anglo-saxons ont éclairé le lien entre néolibéralisme et écologie. La *Political ecology* étudie les rapports de pouvoirs et la manière dont ils

s'organisent par rapport à la gestion de l'environnement et de sa ressource (Benjaminsen et Svarstad, 2009), notamment à travers le prisme des dominants et du néo-libéralisme. Les sciences politiques ont également étudié les évolutions du *New Public Management* à propos de l'environnement, notamment à travers les éléments de modernisation écologique ([Chapitre II, Section 2-2-2](#)). Cela a eu pour conséquence de produire un discours dans lequel la sauvegarde de l'environnement pouvait se marier avec la croissance économique et que les problématiques écologiques étaient aussi des opportunités économiques (Barone, et *al.*, 2018). D'un point de vue des organisations publiques, certains auteurs·es ont démontré la place et le poids pris par les expert·e·s dans les résolutions des problèmes environnementaux ; Lascoumes (1994) parlera d'éco-pouvoir.

En France, une monographie a étudié la façon dont l'action publique environnementale se transformait à l'échelle d'un pays lors d'une période qui verra se renforcer le *New Public Management* à travers la Révision Générale des Politiques Publiques (Lascoumes et *al.*, 2014) et qui donnera lieu à la fusion des deux Ministères de l'Équipement et de l'Écologie et au Grenelle de l'Environnement. Cette recherche a pointé les outils néo-managériaux quantitatifs mis en place, des instruments de monétarisation des services écosystémiques (droit à polluer). Cette modernisation de l'action publique environnementale a également simplifié le Droit de l'Environnement jugé trop rigide et bureaucratique (Blatrix, 2016).

La gestion intégrée de l'environnement a longtemps été la méthodologie employée par l'acteur·trice public, et nous avons documenté la gestion intégrée des zones côtières ([Chapitre I, Section 2-2-3](#)). Cette gestion vise à intégrer au sein des territoires une gestion de bonne qualité des écosystèmes tout en maintenant un développement économique. Cette gestion intégrée a progressivement été délaissée car jugée défailante. En effet, des auteur·e·s ont des manquements problématiques dans la mise en œuvre de cette gestion (Mermet et *al.*, 2005). Le plus souvent, les agents·te·s ou services supports qui devaient intégrer les questions environnementales n'étaient pas liés aux autres approches du développement économique, urbain... Cette gestion intégrée de l'environnement se retrouvait ainsi sectorisée et dans l'incapacité de pouvoir faire infléchir l'action publique dans sa globalité, ne pouvant exister que dans certains interstices.

La littérature en science de gestion a bien mis en critique le *New Public Management* et ses effets ; mais peu sur les enjeux liés à l'écologie. Nous avons vu dans cette thèse le rôle fondamental de la gestion d'un travail en réseau pour s'emparer des enjeux écologiques. Certains des éléments de caractéristiques du *New Public Management* sur lesquels nous nous sommes attachés dans cette recherche concernent à la fois la collaboration et la mise en réseau avec les parties prenantes. Nous

avons ici observé du point de vue de la *street level bureaucracy* des façons de faire différentes entre nos deux cas. Mais ces manières de construire l'action publique littorale de façon qualitative, c'est-à-dire à travers la co-construction, ne semblent pas avoir été étudiées significativement par le management public. Nous retenons pourtant que la littérature sur d'autres champs de l'action publique semble s'être plus penchée sur ces effets de co-construction : action sociale, économie sociale et solidaire,... Or, il nous paraît important de questionner le lien entre les effets du *New Public Management* et l'Anthropocène. Est-ce que le paradigme du *New Public Management* est en capacité de répondre aux défis imposés par l'urgence écologique dans les territoires littoraux ? Pour tenter d'y répondre, nous proposons de contourner cette problématique par ce que nous pensons avoir découvert durant cette recherche scientifique c'est-à-dire en nous attelant à une discussion sur les alternatives au *New Public Management*, et notamment la *New Public Governance*.

2.2 La pertinence de la *New Public Governance* comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène

Nous avons pu mettre en discussion deux modes de gestion de l'action publique littorale, l'un de type *leadership* politique fort, comme le cas de La Rochelle où la collectivité sélectionne les acteur·trice·s et met en œuvre son agenda de politique écologique. Le cas basque semble lui correspondre à une gouvernance de type réseau, tournée vers une approche partenariale et d'animation territorialisée. De par leurs compétences en matière d'écologie et de gestion du littoral, les agglomérations littorales jouent un rôle de pivot au sein de ce réseau multi-acteur·trice·s, composé de structures économiques, associatives et scientifiques. Dans le cas basque, l'action publique émane d'une co-construction par les différents acteurs·trice·s du réseau.

L'exemple du GIS Littoral Basque est intéressant : dans les années 1990, des associations vont alerter les élu·s locaux sur la dégradation de la qualité de l'eau en front maritime. Avec l'organisation du GIS, la zone côtière du Pays Basque constitue aussi un espace où se construisent les sujets de recherche sur les questions liées au littoral, entre chercheur·e·s, élu·e·s et acteur·trice·s. Cette approche s'inscrit dans la culture de la co-construction du territoire. Cette façon de construire l'action publique littorale s'inscrit dans de nouveaux paradigmes que nous avons décrits à travers la littérature. Récemment, une expérimentation sur le rôle du dialogue permanent autour de la question littorale portée par une ONG est venue compléter l'approche du GIS.

La littérature scientifique souligne le fait que face à problèmes complexes (*wicked problems*), multidimensionnels, multi-acteur·trice·s, écosystémiques et c'est le cas pour les questions liées à la gestion littorale, co-construire l'action permet d'atteindre plus facilement les objectifs de politique publique. En effet, organiser et animer la collaboration multi-acteur·trice·s, par effet d'entraînement amène à la prise en compte des différents acteur·trice·s, des questions scientifiques et écosystémiques, pour pouvoir faire émerger des solutions de moins en moins simples, face à l'urgence écologique et à l'Anthropocène.

Nous pouvons ici, apporter un élément nouveau à la construction de l'action publique écologique et littorale. Les éléments de l'action publique environnementale ont longtemps été vus en syntonie avec les questions de participation et de rapports aux savoirs scientifiques. Le paradigme de la *New Public Governance* renouvelle l'action publique locale. Dans ce paradigme, la participation ne se résume pas au fait que les citoyen·ne·s, la société civile peuvent volontairement participer à la production d'avis le plus souvent autour de questions environnementales et les faire remonter vers l'acteur·trice public. La construction de l'action publique est ici vue co-élaborée avec des acteur·trice·s hétérogènes qui se penchent sur des problèmes complexes ou encore non résolus avec l'expertise d'usage, scientifique et conflictuelle des acteurs·trice·s dans la perspective de la durabilité d'un territoire. Cette conception moins horizontale, moins concurrentielle, moins épistocrate se matérialise pour l'acteur·trice public par la co-construction et pour le management public dans le paradigme de la *New Public Governance*.

De manière simple, on peut reformuler « la co-construction » comme une démarche qui renvoie à la participation, l'interaction et à la collaboration. Ceci exige, dans sa mise en œuvre, plusieurs choses et questionne l'organisation du management de l'action publique : une pluralité d'acteur·trice·s (comment la trouver ?), un espace pour travailler (comment l'animer et par qui ?), et enfin du temps.

3. Les implications managériales pour une action publique littorale co-construite en Anthropocène

Nous proposons de discuter ici des conditions de l'émergence d'une action publique littorale post-*New Public Management* tournée vers la co-construction. Dans cette section, et en nous appuyant sur le renouvellement du management public en Anthropocène, nous formulons trois propositions. La première vise à aborder le changement de rapport des acteurs·trice·s publics dans leur rapport à la construction de l'action publique. Dans une seconde proposition, nous évoquerons le rôle des acteurs·trice·s publics dans leur façon de penser et de reconnaître la société civile. Enfin, nous discuterons du besoin de renouvellement du rapport science et société par les acteurs·trice·s.

3.1 Repenser le rôle des acteurs·trice·s publics dans leur rapport à la construction de l'action publique

D'après notre approche comparative, nous avons pu mettre en évidence que les approches de management territorial ont été forgées essentiellement par leur contexte endogène. Mais pour l'un des cas, les acteurs·trice·s exogènes à la collectivité locale étaient largement impliqués auprès d'elle au point de co-construire l'action publique. Dans l'autre cas, la collectivité s'appuyait essentiellement sur son contexte endogène (agent·e·s et élu·e·s), et le cas échéant sur des acteurs·trice·s exogènes en fonction de leurs ressources et de leurs compétences dans une relation de commande publique. Cela permet d'analyser différents paradigmes de l'action publique que nous avons déjà présentés dans le Tableau 8.

Celui qui répond à la *New Public Governance* nécessite d'être discuté comme potentiellement plus efficient pour répondre à des enjeux de durabilité des territoires littoraux. Notamment parce-qu'il modifie le management public et la posture des agent·e·s publics. La co-construction impose à l'acteur·trice public une capacité à gérer et à animer des réseaux d'acteurs·trice·s.

Nous proposons ici d'utiliser le terme d'animateur·trice de démarche co-construite. En effet, l'étude des profils des agent·e·s et des organigrammes a montré que la majorité des directeur·trice·s de service étaient issus du monde de l'ingénierie et de l'ingénierie de projet. Cette posture pour piloter l'action est efficace pour réaliser des objets définis (Maclouf, 2020), mais qu'en est-il pour trouver des solutions de moins en moins évidentes ? Comment peuvent s'animer des démarches multi-acteur·trice·s, conflictuelles et co-construites ? Aujourd'hui, les collectivités locales ne peuvent pas s'opposer à des démarches participatives ou de concertations car celles-ci sont prévues dans la loi et dans les procédures. La construction des réseaux et leur animation, la construction d'actions

communes, l'élaboration de feuilles de route sont elles laissées à la discrétion des acteur·trice·s publics. Nous pouvons ainsi supposer que ces démarches de co-construction passent par la mise en place d'espaces de discussions entre l'acteur·trice public et les parties prenantes. Cet espace de discussion a pour objet de mettre en œuvre un regard partagé sur la problématique et de formaliser un ensemble de réponses. Pour cela, l'agent·e doit être en capacité d'animer cette démarche, c'est-à-dire de pouvoir identifier un ensemble d'acteurs·trice·s, faciliter les échanges, gérer les conflits éventuels et formaliser des réponses. Cette posture peut dépasser les compétences « intrinsèques » et techniques de l'agent·e. Ainsi, pour co-construire une action, l'animateur·trice devient pivot à la fois dans la relation et l'intermédiation avec les réseaux d'acteur·trice·s à travers des phases de réunions régulation des positions mais aussi par son impartialité. Ici, l'impartialité n'est pas vécue comme une forme de neutralité impossible à tenir en tant que partie prenante mais en capacité de prendre en compte tous les avis, mêmes conflictuels.

Nous retrouvons à travers cette posture d'impartialité des éléments liés à la négociation (Gaudin, 1999, et Viau et *al.*, 2020). Dans ce contexte, la négociation entre les parties prenantes n'est pas cachée ou minimisée mais elle se fait au grand jour dans des espaces organisés. Les phases sont ainsi décrites de la façon suivante (Viau et *al.*, *op.cit.*). La première phase est de pouvoir déterminer en fonction du sujet la cartographie des parties prenantes à la fois dans leur relation entre elles, mais également vis-à-vis des enjeux. La seconde phase réside dans le fait de fixer une stratégie pour élaborer l'action et intégrer les parties prenantes. La troisième phase est de permettre un espace de discussion qui permette également de recueillir les éléments des acteurs·trices plus ou moins faibles, ou moins représentés. L'avant-dernière, consiste à trouver des terrains d'entente et de compromis avec les parties prenantes. Enfin, la dernière phase consiste à proposer un cadre de suivi et d'évaluation de l'action ainsi co-construite. Nous le voyons ici, cette possibilité de co-construire l'action publique dépasse les compétences techniques d'ingénierie au profit de compétences d'intermédiation, et d'animation de groupes comme étymologiquement le terme animateur·trice est définit. Nous constatons également ces analyses dans la littérature professionnelles des cadres territoriaux (Balbo-Bonneval, 2020), où un récent plaidoyer sur l'Anthropocène produit par des anciens étudiants·es de l'INET²⁵³ affirmait en ces termes : « *Acceptons de nous appuyer sur de nouveaux acteurs, de nous ouvrir à de nouveaux possibles. Soyons créatifs, à l'écoute. Nous savons que l'intérêt général passe désormais par la préservation, la réparation, la résilience et le*

253 Institut national des études territoriales qui est chargé de la formation des hauts fonctionnaires appartenant à la fonction publique territoriale et dirigeant les grandes collectivités territoriales.

développement des communs (eau, terre, air, biodiversité) ; Par la pensée systémique, la mise en réseau des parties prenantes, l'encapacitation des acteurs » (Balbo-Bonneval, op.cit.).

3.2 Repenser le rôle des acteur·trice·s publics dans leur rapport avec les acteurs·trice·s de la société civile

Pour co-construire l'action, la mobilisation multi-acteur·trices est un préalable, mais cela suppose pour l'acteur·trice public de reconnaître ces acteurs·trices et d'accepter les conflits. Durant le premier chapitre, nous avons souligné les tensions auxquelles étaient soumis les territoires littoraux, et durant la phase de recherche, nous avons montré des tensions qui se sont exprimées entre les acteurs·trice·s publics et la société civile. Pour autant, l'étude empirique montre dans les deux cas deux approches distinctes, l'une basée sur le partenariat, et l'autre sur des rapports top-down et de commande publique. Ces relations sont conformes avec la littérature à propos des paradigmes du a de la *New Public Governance et du New Public Management*.

Il semble que la préoccupation de gérer les parties prenantes ne soit pas dans les préoccupations principales des deux collectivités. Pour autant, plusieurs entretiens ont souligné l'importance des espaces multi-acteur·trice·s pour traiter des questions littorales : Conseil de Développement, Groupement d'Intérêt Scientifique, Espace pérenne de concertation... Dans l'étude du contenu des programmes aux élections municipales des communes littorales concernées, nous avons pu observer une évocation plus importante des questions climatiques, des questions alimentaires, ou encore de monnaie locale complémentaire sur l'un des territoires (où des organisations associatives étaient en pointe). Pour paraphraser Bruno Latour (2020), c'est la société civile qui inspire l'action publique.

3.3 Repenser le rôle des acteur·trice·s publics dans leur rapport d'intermédiation entre science et société

L'un des autres aspects qui a été présenté dans cette recherche est la façon dont les questions scientifiques sont appropriées par les acteurs·trice·s publics. Nous avons pu constater que le rôle est pensé différemment dans les deux cas. Les enjeux écologiques qui s'exercent sur ces territoires littoraux ont besoin d'accompagnement par des travaux scientifiques qui vont alimenter l'action publique locale. Nous avons vu la mise en place au niveau local de groupement d'acteur·trice·s sur des intérêts scientifique. Le GIS Littoral Basque est un exemple d'une réflexion engagée à cette échelle. Dans notre revue de littérature, nous avons souligné le fait que de telles organisations

étaient particulièrement favorisées à des échelons régionaux et renforcées par la loi ces dernières années (Salles et Le Treut, 2017). Nous faisons référence ici aux lois NOTRe et MAPTAM qui ont confié aux Régions le soin de permettre la mise en place d'outils de lecture par des travaux de scientifiques des questions d'adaptation aux changements climatiques et de l'érosion de la biodiversité vers l'ensemble des acteur·trice·s de la société civile. Nous avons fait référence au cas de la région Nouvelle-Aquitaine avec les cas du réseau régional de recherche sur la biodiversité et les services écosystémiques (Biosena) et du Comité Scientifique Régional sur le Changement Climatique (AcclimaTerra). Ces nouveaux espaces de dialogue permettent ainsi d'alimenter les acteur·trice·s. Dans le cas basque, cet espace s'organise à l'échelon de l'agglomération et donc à une échelle infra-régionale. Ce groupement d'intérêt scientifique permet de faire de l'intermédiation entre les collectivités locales et les organismes de recherche qu'ils soient publics (Université, BRGM, Ifremer) ou privés (bureaux d'études). Nous analysons ici un renouvellement dans le lien science et société à de telles échelles, mais également dans la formalisation de questions de recherche scientifique. En effet, dans le cadre de ces travaux, un conseil scientifique dialogue avec les pouvoirs publics, ses partenaires, et les usager·ère·s pour mettre en place des programmes de recherche concertés sur le littoral basque. C'est également un renouvellement dans la gouvernance partagée des enjeux écologiques. Le manager public se retrouve ainsi à animer une démarche co-construite avec les scientifiques pour aider à approfondir les connaissances scientifiques et formaliser des aides opérationnelles à la décision dans les domaines de la gestion du littoral.

La modification du management public en Anthropocène passe donc ainsi par des espaces de dialogue concertés à un échelon local sur les questions scientifiques et de gestion publique. Nous analysons ainsi une hybridation de l'action publique entre savoir et action. Les problématiques de recherche ici ne sont pas uniquement formulées par les scientifiques, mais également de concert avec les gestionnaires et les acteur·trice·s publics et les usager·ère·s. Comme le signalait le rapport du GIEC en direction des décideur·euse·s politiques, décider des actions les plus pertinentes et efficaces nécessite de s'appuyer sur les savoirs scientifiques, les savoirs locaux et les connaissances pratiques des acteur·trice·s de terrain (GIEC, 2022, p.35).

Conclusion générale

Cette recherche avait pour objet de contribuer à une meilleure compréhension de l'action publique, face aux enjeux de l'Anthropocène dans les zones urbaines littorales. Cette conclusion a pour objectif de proposer une synthèse (1), de présenter nos enseignements d'un point de vue théorique (2), méthodologique (3), de management (4) et d'en exposer ses limites et perspectives (5).

1. Synthèse de la recherche

Les zones littorales concentrent près de la moitié de la population mondiale. Les pressions démographiques, foncières et saisonnières qui s'exercent sur ces territoires les rendent attractifs, mais aussi plus fragiles. Les questions écologiques incarnées par le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité sont également des facteurs qui remettent en cause leur habitabilité. Ces zones se trouvent prises en étau entre les risques venus de la mer (submersion, montée des eaux, épuisement des ressources) et ceux de la terre (urbanisation, agriculture intensive, démographie et saisonnalité). En somme, les territoires littoraux sont des marqueurs très sensibles de l'Anthropocène. Localement, le littoral atlantique est passé, au cours du XX^{ème} siècle, du statut d'espaces peu habités à celui de territoires convoités par le développement de conflits d'usages et de pressions anthropiques.

Nous nous sommes ainsi posé la question du rôle de l'action publique locale face à la nécessité de s'adapter aux changements climatiques, à la réduction des gaz à effet de serre et à l'épuisement des ressources naturelles. Ces enjeux écologiques développent-ils, chez les acteur·trice·s publics, de nouvelles formes de management public ? Comment se caractérisent ces formes d'actions publiques locales dans les villes littorales durables ?

Nous posons la question de savoir si l'Anthropocène est source de modification de la direction d'une action publique littorale préservant l'habitabilité de ces territoires. Dès lors, une autre interrogation apparaît, sur la manière dont les organisations publiques locales gèrent cette action publique en Anthropocène. Enfin, pouvons nous considérer qu'il existe un paradigme de l'action publique adapté à l'Anthropocène ? Ces trois questionnements convergent vers notre problématique de recherche : « **Comment l'Anthropocène impacte et modifie l'action publique dans les territoires littoraux ?** ».

Pour ce faire, nous avons étudié deux territoires littoraux de la Nouvelle-Aquitaine, de taille moyenne et d'enjeux communs, les agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle. Elles semblent dessiner des constructions de l'action publique différentes et propices à des comparaisons. Notre méthodologie de recherche qualitative et comparative a été mise en place avec un certain nombre d'intra-cas (10) avec l'appui de documents et d'entretiens exploratoires (25) d'élus·e-s, d'agent·e-s, d'acteur·trice·s de ces agglomérations. Ces intra-cas sont des actions publiques jugées similaires sur ces deux agglomérations et ont été triangulés par une quarantaine d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs·trices de terrain.

Dans une première partie (chapitres I et II), le premier chapitre dévoile les menaces et les opportunités de ces zones littorales et la façon avec laquelle l'action publique se complexifie et s'organise dans son dialogue multi-acteur·trice·s. Dans un second chapitre, l'évolution du management public est étudiée au travers du prisme de l'Anthropocène. Cette revue de littérature confirme, d'une part, le poids de la participation et de la gouvernance multi-acteur·trice·s dans la gestion publique écologique ; d'autre part, elle interroge la capacité du *New Public Management* à gérer une action publique en Anthropocène. Enfin, elle envisage des paradigmes *Post-New Public Management* renouvelés par la co-construction. Cette notion sera ensuite conceptualisée dans les deux cas étudiés.

Une seconde partie (chapitre III) expose la dimension empirique de la thèse, présente sa méthodologie ainsi que les terrains d'étude.

Une dernière partie, avec le chapitre IV, aborde les résultats, d'abord à travers la contextualisation de dix intra-cas similaires entre eux, sur les deux terrains : gestion des risques littoraux, réponse à un appel à projets, programmes municipaux, plan climat et feuille de route « économie bleue ». Ces intra-cas sont autant de réponses à des questions écologiques et de gestion du littoral, alors comparées dans leurs similitudes et leurs différences. Ces données font ensuite l'objet d'un codage de premier rang selon la méthode « Gioia ». Cette première phase permet également d'identifier des acteurs·trice·s à rencontrer lors des entretiens semi-directifs. Ils visent, par des codages de second ordre, à préciser des catégories qui sont par abstraction formulées en concepts, au regard de la revue de littérature. Grâce à cette démarche globale, nous pouvons proposer une analyse de l'organisation de l'action publique littorale spécifique dans sa culture partenariale, la manière dont l'urgence écologique modifie les pratiques des acteurs·trice·s de terrain et en déduire dans quel paradigme l'action s'inscrit. Apparaissent alors deux paradigmes de la gestion publique littorale, l'un issu du *New Public Management*, et l'autre de la *New Public Governance*. Dans un dernier chapitre (V), la

discussion met en perspective la difficulté du renouvellement de l'action publique littorale que l'on peut expliquer par deux phénomènes : celui de la dépendance au sentier et celui du syndrome de la Reine Rouge. Nous entrevoyons par ailleurs dans les pratiques partenariales et de co-construction une façon pour le management public de manifester plus de complexité et d'inclusion.

Enfin, nous concluons sur le fait que, malgré les 50 ans écoulés depuis la parution du rapport Meadows, l'intensification de la connaissance et des conséquences de ces enjeux, le développement des compétences des acteurs·trice·s des territoires particulièrement sensibles, l'action publique littorale se renouvelle par incrémentalisme, sans paraître se préoccuper de son efficacité. L'accompagnement au changement de paradigme vers une *New Public Governance* pourrait être une contribution du management public littoral en Anthropocène. En effet, ce paradigme basé sur la co-construction apparaît comme pertinent pour envisager une mise en œuvre de l'action publique littorale compatible avec son habitabilité.

2. Apprentissages issus de la partie théorique

Nous allons présenter ici les apports que nous retirons de cette recherche sur les éléments théoriques mobilisés à travers la littérature de la gestion publique du littoral en Anthropocène, dans une perspective post-*New Public Management*.

2.1 La littérature de la gestion du littoral en Anthropocène

Il existe une littérature scientifique pluridisciplinaire très abondante sur les enjeux liés au littoral. Notre revue de littérature a permis de les illustrer à travers un territoire qui a évolué du « vide » à objet de convoitise. En effet, les littoraux sont devenus peu à peu des territoires à enjeux et à conflit d'usages dans nos représentations (Meur-Férec et Morel, 2004). De l'attractivité du littoral découlent des conséquences importantes sur le foncier et son accessibilité, sa gestion des ressources non linéaire avec des pics de fréquentation, voire de saturation lors des périodes touristiques. A cela s'ajoutent des phénomènes liés à l'Anthropocène, dont la montée des eaux en est la forme la plus remarquable dans sa gravité ; elle est aussi révélatrice de la complexité du changement climatique (Garnier et al., 2018 ; Jouzel, 2019). Les risques d'érosion sont amplifiés par l'artificialisation des sols et des rivages, qui empêche la ré-sédimentation naturelle du littoral (Paskoff, 2006). Les impacts socio-économiques sont connus dans la littérature académique et professionnelle : santé humaine, patrimoine naturel, biens matériels et économiques. Depuis le 4ème rapport du GIEC de 2007, les scénarios d'adaptation aux

changements climatiques sont documentés (UNFCCC, 2008). Nous entrevoyons trois archétypes de la gestion de risque de submersion. Il y a celui de l'ingénierie civile basée sur les ouvrages. Certain·e·s parlent de scénario « bâtisseur » (dominant sur la côte métropolitaine), qui pose des questions en termes de financement, de gestion et d'adaptation à des risques de plus en plus intenses. Un deuxième archétype concerne les solutions basées sur la nature, permettant de contenir l'érosion et d'encaisser les submersions. Ce scénario est de plus en plus émergent dans la gestion des risques côtiers. Enfin, un troisième archétype est basé sur le retrait stratégique, qui s'avère sous-employé et marginal car il a un impact social et psychologique fort pour les populations. Enfin, en plus du développement classique des activités liées à la mer, de nouvelles potentialités se développent au sein des espaces littoraux autour des enjeux liés à « l'économie bleue », qui dépendent d'un bon état écologique de l'écosystème naturel. Nous comprenons par cette revue de littérature que la gestion du littoral se complexifie de plus en plus, à la fois dans ces tensions socio-économiques, mais aussi dans ses fragilités face à l'urgence écologique.

A cette complexité socio-économique et physico-chimique s'ajoutent des éléments liés aux organisations agissant dans la gestion du littoral. Les collectivités locales sont en lien avec de nombreuses parties prenantes, comme des associations de défense et de préservation de l'environnement, qui jouent un rôle de plus en plus pressant (Alphandéry et Fortier, 2011), mais qui sont également pourvoyeur d'expertise (Weisbein, 2015). Les organismes parapublics sont aussi impliqués pour accompagner d'un point de vue foncier et de préservation des territoires littoraux. Des associations d'élus·e·s, et des groupements d'intérêts fournissent également expertises et plaidoyers. Devant toute cette diversité des représentations sociales du littoral, la prise de décision se complexifie et à la fois s'enrichit, mais elle ne semble pas trouver son modèle de gestion, après l'échec de la GIZC (Billié, 2006 ; Bignon, 2018). La gestion publique locale de l'environnement reste dominée par des instruments néo-managériaux (cibles chiffrées, indicateurs de performances, etc) (Béal, 2017). L'action publique va s'orienter vers des enjeux de compétitivité économique qui « *laisse augurer des évolutions peu compatibles avec les exigences de durabilité* » (Drobenko, 2012).

La littérature documente également l'imbrication de l'action publique littorale, d'un point de vue multi-niveaux et multi-acteur·trice·s. La GIZC puis la Politique Maritime Intégrée ont tenté de créer à l'échelle nationale, un construit homogène et cohérent (Boillet, 2012). Depuis les années 2000, les auteur·e·s soulignent une extension du partage des responsabilités à de nouvelles collectivités (Région et EPCI), et un développement de la concertation du public (Juffé et Mazière, 2008). Au delà de nos frontières, si la gestion du littoral n'est pas structurante pour l'Union Européenne, elle n'en est pas moins à l'origine des politiques maritimes intégrées (Le Morvan, 2012). Localement, les dernières lois et programmes d'actions (GEMAPI et PAPI) envisagent la gestion des risques littoraux à l'échelle

intercommunale, ce qui génère un nouvel écosystème de professionnel·le·s et de gestionnaires du littoral. Nous sommes ainsi passés « d'actions en plan » dans les années 1950 à une gestion de « projets » plus « intégrée » qui professionnalise et multiplie une série d'acteur·trices sur les territoires littoraux.

Cette recherche contribue à éclairer le rôle des acteurs·trice·s et des gestionnaires du littoral dans leur approche de l'Anthropocène et dans une gestion de plus en plus complexe, multi-niveaux et multi-acteur·trice·s. Comment cette vision panoramique nécessaire se met-elle en place dans l'action publique littorale pour mieux en saisir sa modification ?

2.2 La littérature en management public de l'action publique en Anthropocène

Cette thèse a contribué à mieux comprendre la façon dont l'action publique se saisit de l'Anthropocène, et en particulier comment la complexité des situations induit une diversification dans la palette des instruments de gestion du manager public.

Certains chercheur·e·s ont pu montrer la faiblesse ou la quasi-absence d'outils participatifs permettant le lien entre les institutions, les politiques et les acteur·trice·s sociaux (Vargas et Restrepo, 2019), tandis que d'autres voient mal une adaptation d'instruments existants, tels que des normes juridiques trop vagues, des taxes peu incitatives, ou encore des fiscalités pas assez adaptées (Lascoumes, 2012). Nous avons pointé les questions de participations et de rapports sciences-société comme des éléments pouvant renouveler l'action publique en Anthropocène.

Nous avons pu dresser un panorama des initiatives mêlant à la fois les acteurs·trice·s publics, les citoyen·ne·s et la société civile, ainsi que les scientifiques, à partir des années 1990. En effet, le recours aux expert·e·s s'est développé dans des espaces hybrides (Barone, 2010), à la fois pour relégitimer l'action publique, mais également pour trouver des solutions adaptées au degré de complexité et d'interaction (Morlino, 2010). Cette façon d'envisager les rapports sciences-société s'est territorialisée dans des espaces régionaux et plus infra à l'échelle des EPCI, comme nous l'avons vu dans la littérature, mais aussi dans l'étude empirique. Nous l'avons également évoqué dans la littérature, ces enjeux sont en prise avec un balancier qui oscille entre la volonté de fluidifier le système et celle de renforcer le pouvoir d'agir des citoyen·ne·s.

L'action publique en Anthropocène se distingue par un recours à la participation des citoyen·ne·s, même si elle demeure une pratique ancienne du XIX^{ème} siècle (Rosanvallon, 1998). Le lien entre enquête publique et environnement se fait à partir des années 1980 à travers une série de lois, puis de conventions européennes, et enfin de modification de la Constitution Française (Bourg et Boy, 2005). Ainsi, les questions écologiques et leur traitement par les acteur·trice·s publics sont intimement liées à

la participation (Barbier et Larrue, 2011). Le terme de participation mérite d'être précisé, notamment dans les attendus des contributeur·trice·s et des pouvoirs publics et il revêt plusieurs niveaux (Arnstein, 1969 ; Raymond, 2009 ; Maurel, 2015). Si on constate une professionnalisation et une densification des acteur·trice·s intervenant sur les enjeux de la participation environnementale, les scientifiques peinent à évaluer les effets positifs, ce champ de recherche demeurant encore assez peu avancé (Mazeaud et Nojon, 2018 ; Blatrix Méry 2019).

Cette recherche interroge également le fait que l'environnement réhabilite le sens de l'action publique pour les agent·e·s, dans un contexte marqué par une impulsion néo-libérale nationale et locale, qui remet en cause le bien fondé de la dépense publique ; les tensions entre intérêt général et logique marchande s'accroissent (Dubois, 2009 ; Cissokho, 2019). Ce contexte, d'après la littérature et les études qualitatives, expose les agents·es territoriaux à des dégradations du bien-être au travail, avec des changements incertains qui développent des troubles chez eux·elles (Grolleau, 2018). L'hypothèse selon laquelle la prise en compte des questions écologiques redonnerait du sens à l'action pour les agent·e·s est travaillée par plusieurs chercheur·e·s (Jourjon, 2014 ; Trosa et Bartoli, 2016). Des études renforcées dans le futur permettraient de mieux cerner ces idées sur le renouvellement du management public par le sens à travers l'Anthropocène.

La modification du management public passe également par une gouvernance qui rompt avec une organisation de l'action publique administrative verticale. Nous avons pu constater que la littérature pluridisciplinaire en la matière évoque quatre éléments : processus, interactions (en continu), accommodements et relations public/privé. Ainsi, l'action publique se saisit des réseaux et de la négociation entre les parties prenantes à l'action, notamment dans l'environnement (Theys, 2003), d'abord à travers les grandes conférences internationales, mais aussi par des transferts de compétences aux territoires (Carassus et Baldé, 2020). Nous l'avons exposé dans notre revue de littérature, il n'existe pas de théorie propre à la gouvernance multi-acteur·trice·s environnementale, mais une série de travaux que nous avons pu citer. Malgré tout, nous constatons un glissement de l'expertise technique environnementale vers les intercommunalités qui peuvent favoriser une concurrence systématique pour gagner des appels à projets et bénéficier de fonds supplémentaires (Boy et *al.*, 2012).

2.3 La littérature vers la *New Public Governance*

Dans cette recherche, nous défendons la thèse que s'intéresser au management public en Anthropocène revient à questionner les paradigmes de l'action publique. A cet effet, nous avons présenté les travaux de recherche qui analysent les différents paradigmes de gestion de l'action publique allant de la *Public Administration* au *New Public Management* (Bourgon, 2007). Nous nous sommes appuyés sur des

travaux critiques développés d'abord dans les pays anglo-saxons (Metcalf et Richards, 1990 ; Osborne, 2010 ; Hood et Dixon, 2013) puis français concernant le relatif échec du *New Public Management* (Trosa, 2000 ; Matyjasik et Guenoun, 2019). Plusieurs éléments étayent le fait que le *New Public Management* « est en passe de ne plus être revendiqué comme étendard des réformes administratives » (Matyjasik et Guenoun, 2019). De façon endogène, les travaux analysent la façon dont ces réformes ont à la fois provoqué du mal-être chez les agent·e·s concernés, mais également des résistances (Korunka, et al., 2003, Kirkpatrick, et al., 2005). Ces recherches, d'abord orientées vers les pays « précurseurs » (États-Unis, Grande Bretagne, Australie , Nouvelle Zélande), se sont aussi intéressées à des pays plus récemment acquis au *New Public Management* (France et Allemagne) et démontrent les mêmes observations endogènes (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012) et un traitement identique par les syndicats (Motard, 2009 ; Join-Lambert et al., 2017). La seconde critique concerne les facteurs exogènes, c'est-à-dire que les résultats vis-à-vis des bénéficiaires et les citoyen·ne·s de l'action publique ne sont pas démontrés. Aucune démonstration n'est ainsi faite de l'efficacité du *New Public Management* (Trosa, 2000 ; Pollitt et Bouckaert, 2011), dans certains cas, elle serait même plus onéreuse (Siné, 2005 ; Hood et Dixon, 2013). La promesse du *New Public Management* de faire mieux avec moins est ainsi mise à mal par les travaux de chercheur·e·s en management. L'étude de la littérature en management public permet d'envisager un certain nombre d'alternatives *post-New Public Management*.

Un paradigme va se conceptualiser progressivement à partir des années 2000, et essentiellement sur la base que, selon certain·e·s chercheur·e·s, et notamment Osborne (2010), ni la *Public Administration*, ni le *New Public Management* ne peuvent saisir la complexité et la mise en place de l'action publique du XXI^{ème} siècle. Selon un certain nombre d'auteur·trice·s, l'acteur·trice public n'est plus le seul (Kooiman, 2003) et il doit pouvoir compter sur d'autres dans de la co-élaboration et de la gestion multi-réseaux (Bovaird, 2005). Osborne (2010) va donc s'appuyer sur les échecs des paradigmes précédents pour forger celui de *New Public Governance*, plus en capacité, selon lui, de donner plus de place aux questions environnementales : la *New Public Governance* est un cadre conceptuel pour les gestionnaires pour penser l'action publique ; les parties prenantes et les citoyen·ne·s deviennent des co-producteur·trice·s de l'action publique (Bourgon, 2007).

La pierre angulaire de la *New Public Governance* est caractérisée, d'après les auteur·trice·s, par la notion de co-construction. Celle-ci est particulièrement revendiquée dans le champ de l'Économie Sociale et Solidaire (Vaillancourt, 2008) et apparaît dans une demi-douzaine d'articles de lois dans le secteur culturel, associatif, politique de la ville (Fraisie, 2018), sans pour autant que le·la législateur·trice ne l'ait définie. Si les travaux francophones à propos de la co-construction restent modestes (Brandson et Guenoun, 2019), nous pouvons nous appuyer sur des travaux anglo-saxons plus

fournis. Certains voient dans la co-construction de l'action publique une opportunité de renouveler la confiance des citoyen·ne·s envers les services publics (Pestoff, 2008). Cette démarche permettrait notamment une meilleure inclusion à l'action publique (Joshi et Moore, 2004) et une meilleure association entre expert et non expert, là où le savoir se morcelle et où les frontières entre savoirs académiques et vernaculaires sont complémentaires (Branden et Honingh, 2013). De nombreux chercheur·e·s estiment néanmoins que cette démarche est à distinguer des formes participatives car cette dernière s'ancre en amont de l'action publique quand la co-construction s'intéresse à sa finalisation (Brandsen et Pestoff, 2006 ; Alford et O'Flynn, 2012).

Ces démarches co-construites sont une façon de trouver des solutions de moins en moins évidentes devant la complexité et les interdépendances des enjeux écologiques. La méthode empirique va tenter de vérifier si ce cadre conceptuel de la *New Public Governance* est adapté pour décrire la modification du management public qui s'opère dans les territoires littoraux et la gestion durable des territoires.

3. Originalité méthodologique de la recherche

Nous avons, dès la phase d'étude de la littérature, essayé de mettre en perspective une approche multi-niveaux sur la gestion singulière du littoral et sur la façon dont les questions écologiques modifient l'action publique. Puis, nous avons tenté d'intégrer cette lecture académique du renouvellement de l'action publique littorale dans une étude comparative (de Verdalle, et al, 2012) à travers la «méthodologie de la théorisation enracinée» (Glasser et Strauser, 1967). Partant du principe qu'il nous était impossible d'avoir une vision théorique et empirique neutre de ces cas, le choix s'est porté pour une série d'allers-retours entre les observations de terrain et la littérature, et ainsi de procéder par abduction (Hlady Rispal, 2000). La démarche comparative repose sur les cas des agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque. Toutes deux possèdent une façade atlantique au sein de la Région Nouvelle-Aquitaine. Au-delà de ce point commun, elles présentent d'autres similitudes : compétences territoriales, risques côtiers, problématiques foncières, dynamiques et touristiques, mais également des différences (culturelles, historiques) suffisantes pour permettre une étude contrastée (Yin, 1989).

Une fois le choix des cas arrêté, il a semblé pertinent de réaliser un travail de contextualisation de ces deux territoires . Travail à deux niveaux : d'abord, celui de sa construction interne (organisation publique) puis celui de la manière dont les réseaux d'acteur·trice·s opèrent avec les agglomérations, dans la construction d'une action littorale durable. Cette phase s'est réalisée à travers une quinzaine d'entretiens exploratoires et grâce à la consultation de la littérature grise. Cette étude de

contextualisation nous a permis d'identifier une première hétérogénéité dans leurs interactions avec les acteur·trice·s, ainsi que dans la mise en place d'un certain nombre d'actions similaires.

Ensuite, nous avons identifié un échantillonnage d'actions, que nous avons ensuite retenu comme intra-cas. Ils ont été documentés et analysés, et ensuite relus et amendés par les acteur·trice·s concernés (25) : gestion des risques littoraux, feuille de route « économie bleue », réponse à un appel à projets « Investissement d'avenir », élaboration du Plan Climat Énergie Air Territorial, programmes des candidats aux élections municipales des communes littorales. Cette première comparaison des dix intra-cas nous a ainsi permis de distinguer une hétérogénéité dans l'approche de la gestion de ces deux collectivités littorales.

Pour traiter ces données, nous avons eu recours à la méthodologie « Gioia » (Gioia et al., 2013) de plus en plus utilisée en sciences de gestion (Monin et Rüling, 2013). Nous avons donc proposé un codage de 1^{er} ordre à l'issue de l'étude de ces intra-cas pour en tirer un codage de 2^{ème} ordre. Ce dernier codage thématique nous a permis de fixer quatre grandes familles : les relations systémiques en interne et en externe de l'agglomération, la culture partenariale, la complexité et l'interdépendance des sujets et enfin la gouvernance des réseaux d'acteur·trice·s.

Ensuite, nous avons repris une nouvelle phase d'entretiens semi-directifs auprès de 38 acteur·trice·s pour préciser ces thématiques. Cet échantillonnage a été réalisé d'après notre étude de contextualisation et d'après l'organigramme des deux agglomérations, en nous appuyant sur les agent·e·s de catégorie « A » plutôt que les élus·es. Ce sont eux qui sont à l'articulation entre les acteur·trice·s, les autres agents·es (catégorie « B » et « C ») et les élu·e·s. Enfin, ce panel a été constitué en miroir sur les deux cas, en recherchant systématiquement un homologue (en termes de fonctions, responsabilités, structures). Nous avons ainsi pu mettre en perspective la modification de l'action publique perçue en fonction des réalités de terrain, et dans la continuité de notre première approche contextuelle.

Enfin, un dernier codage a été effectué de cette quarantaine d'entretiens semi-dirigés, pour vérifier si chacun des territoires était le paradigme d'une action publique spécifique. Une grille (de codage) basée sur la littérature a permis de déterminer des *patterns* liés à chaque paradigme. Nous avons procédé par abstraction pour déterminer un cadre paradigmatique à nos deux cas, cette dernière méthode nous permettant de boucler l'approche comparative selon Yin : « *De quoi mon cas est-il le cas ? De quoi mon cas est-il fait ? Que peut produire mon cas ?* » (Dumez, 2013).

L'approche méthodologique qualitative et comparative confirme son intérêt pour saisir les reliefs d'un management public territorial (Hernandez, 2017, op.cit.). La contextualisation des territoires, réalisée au préalable, prépare à une meilleure compréhension des interactions entre les organisations

publiques territoriales et les acteur·trice·s. Elle aide à éclairer l'organisation publique sur la construction même de son action. Enfin, la méthodologie « Gioia » permet de récupérer les différentes idées émises par les interviewés, puis en deux niveaux, d'opérer par abduction à des abstractions qui permettent de conceptualiser les approches territoriales dans de grands cadres de l'action publique.

À notre connaissance, il n'existait pas d'étude comparative entre les Communautés d'Agglomération de La Rochelle et du Pays Basque. Cette recherche empirique a montré que les territoires littoraux sont des constructions anciennes de réseaux d'acteur·trice·s, et de façons de produire de l'action publique. Chaque territoire propose autant de façons d'envisager la fabrication du littoral durable. Néanmoins, nous estimons que ces deux cas correspondent à des paradigmes de l'action publique, pour l'un qui oscille entre le *New Public Management* et la *Public Administration*, et pour l'autre qui tend vers la *New Public Governance*. Ainsi, ces travaux s'inscrivent dans la lignée des recherches sur le *Post-New Public Management*. En outre, ils exposent la difficulté, pour les organisations publiques, à évoluer dans leur gestion, et cela malgré l'urgence écologique. De plus, les stratégies de construction de l'action publique sont aujourd'hui demandées par les acteur·trice·s extérieurs et de surcroît devant la complexité écologique à plus de co-construction. Nous allons préciser l'apport managérial sur ces différents points.

4. Les apports managériaux de la recherche

Pour ce travail de thèse, les pratiques des managers publics en matière de gestion du littoral en Anthropocène ont été analysées avec le recul nécessaire à un travail de recherche. Nous nous sommes demandés si finalement, cette urgence écologique dans des territoires particulièrement exposés modifie les pratiques des acteur·trice·s publics. Nous allons ici synthétiser les implications managériales comme pistes d'actions opérationnelles et professionnelles, à la façon dont cela se matérialise bien souvent dans les travaux en sciences de gestion (Fauré et Nicolas, 2014).

4.1 L'incrémentalisme de l'action publique littorale

La perspective de la théorie de la dépendance au sentier permet d'expliquer le relatif incrémentalisme de l'action publique littorale. En effet, les changements sont soumis à différents paramètres qui les rendent difficiles. Le coût du changement est ici jugé difficile devant les

pressions démographiques et foncières de ces zones littorales attractives, notamment sur des sujets de lutte contre les submersions et de délocalisation des activités et des habitations. La professionnalisation et la multiplication des acteur·trice·s de la gestion du littoral rend cette gestion plus complexe et interdépendante, de sorte que les espaces de coordination et les besoins d'apprentissage y sont de plus en plus forts. De ce fait, un défi majeur apparaît pour le management public littoral : plus les pressions anthropiques sont importantes, plus les coûts du changement le deviennent également.

Retenons un autre aspect de l'incrémentalisme dans le fonctionnement de l'action publique. Si nous avons pu mettre en lumière que chaque grand cas (les agglomérations) avait ses particularités, nous n'avons pas pu déterminer de modification de l'action publique notable au regard de l'urgence écologique. En effet, nous avons daté une action publique qui s'est forgée à la fin des années 1970 et au début 1980 pour nos deux cas mais qui a peu évolué. Il y a donc ici un paradoxe de l'action publique littorale qui se modifie de façon marginale tandis que les pressions écologiques sur les territoires s'accroissent et s'intensifient. Formulé autrement, les questions écologiques se sont invitées partout sans que l'action publique ne se soit remise en cause dans son fonctionnement (Latour et Schulz, 2022). C'est pourquoi nous parlons d'incrémentalisme de l'action publique littorale, c'est-à-dire l'action des petits pas : les managers publics n'ont pas la capacité de repenser les changements, les valeurs ou les alternatives dans des situations complexes et doivent donc s'appuyer sur des façons de construire l'action avec des éléments déjà en vigueur (Jönsson, 2014).

La mobilisation de cette théorie de la dépendance au sentier est assez puissante pour comprendre l'incrémentalisme de l'action publique. D'abord issue du champ technologique, cette théorie va trouver un ancrage dans l'action publique (Pierson, 2000 ; Pallier 2010). En définitive, l'action publique en Anthropocène se retrouve au même titre que des politiques économiques et sociales (Erhel et Palier, 2005) engoncée dans la théorie de dépendance au sentier dans un contexte d'urgence écologique. C'est une des contributions managériales de ce travail de recherche.

4.2 Le rôle de la co-construction dans la modification du management public

Rappelons que les intentions stratégiques se réfèrent à un cadre d'analyse originel (Hernandez, 2017) que nous avons daté à 40 ans pour nos deux territoires.

Nous avons, par une observation territoriale, montré que l'organisation de la construction de l'action publique littorale est ambivalente. Un premier paradigme a été présenté dans une relation hiérarchique et verticale de la collectivité avec les acteur·trice·s du territoire, dans lequel les

managers publics locaux détiennent le *leadership*, impulsent les dynamiques et sélectionnent les répondant·e·s et les partenaires qui contribueront à la mise en place de l'action publique.

Le second paradigme met en avant le rôle des réseaux et la fonction d'animatrice multi-acteur·trice·s, multi-niveaux, de l'organisation publique territoriale. Nous avons pu mettre en lumière que cette démarche de co-construction ne règle pas les tensions entre les acteur·trice·s mais permet une meilleure efficacité de l'action publique auprès des habitant·e·s.

4.3 Le besoin d'espace de coordination pour les parties prenantes

En guise de troisième implication managériale, nous soulignons le besoin de création d'espaces de coordination permettant aux parties-prenantes de faire le lien entre les revendications culturelles, politiques, scientifiques et écologiques.

La littérature académique souligne que, face à des situations complexes (*wicked problems*), à des enjeux multidimensionnels - et c'est le cas pour les questions liées à la gestion littorale - co-construire l'action permet plus facilement d'atteindre les objectifs fixés. Dans les faits, organiser et animer la collaboration multi-acteur·trice·s, par effet d'entraînement et par la prise en compte des questions scientifiques et écosystémiques, aide à faire émerger des solutions de moins en moins simples, en phase avec l'urgence écologique et ses boucles de rétroaction. On peut définir la co-construction comme une démarche qui renvoie à la participation, à l'interaction et à la collaboration, ce qui exige dans sa mise en œuvre, plusieurs composantes et questionne l'organisation de gouvernance : une pluralité d'acteur·trice·s (comment les sélectionner ?), un support pour se retrouver (comment l'animer et par qui ?), et du temps. La co-construction est une posture pour le manager public qui ouvre la porte à de nouvelles façons d'associer les acteur·trice·s, de les faire travailler ensemble, afin d'aboutir à une action publique durable. D'un point de vue managérial, cela passe par deux étapes indispensables. D'abord, il faut élaborer un diagnostic partagé, qui permettra d'avoir une vision panoramique de la situation, et d'associer des regards et des réflexions diverses. Ensuite, il faut parvenir à une acceptation des conflits, entre l'intérêt général, les intérêts territoriaux et particuliers, dans une vision qui ne soit plus intégratrice ou compétitive, mais négociée.

Imaginer de nouveaux espaces de dialogue concertés et de co-construction de l'action place les managers publics non pas en position de surplomb, mais intégrés au sein des réseaux d'acteur·trice·s ; la composante publique devient l'animateur·trice « pivot » au cœur de l'action. Cette posture nécessite plusieurs points de vigilance :

- (1) S'assurer que chaque idée émise sera valorisée : entendue, clarifiée et approfondie,
- (2) Ne pas laisser la parole à un seul type d'acteurs·trices,
- (3) Pouvoir garder la maîtrise de la progression de la démarche de co-construction,
- (4) S'assurer de la déontologie des débats et de la démarche.

4.4 Repenser les paradigmes de l'action publique en Anthropocène

Nous avons montré qu'il existe différents critères qui permettent de caractériser les modes de gouvernance de l'action publique : en particulier, la place donnée au citoyen, la nature des relations internes (agent·e·s-élu·e·s) et externes (fondées sur un degré plus ou moins élevé de collaboration), la manière de mesurer la performance (mesure des coûts, ou mesure des résultats, ou mesure d'impact). Ces critères permettent d'identifier différents paradigmes de la gouvernance de l'action publique : *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance*... Nous les avons utilisés, dans cette thèse, pour « coder » les entretiens réalisés et ainsi rattacher les observations aux grands paradigmes de la gouvernance de l'action publique. Nous avons pu montrer qu'à chaque cas d'étude correspondait un paradigme. Il en ressort que la performance de l'action publique en Anthropocène doit interroger l'efficacité de ces paradigmes. Notre travail participe à la compréhension des logiques et des effets post *New Public Management* dans un contexte d'Anthropocène. Pour l'un des cas, nous voyons se modifier l'action publique littorale durable dans une perspective de *New Public Governance*. Ce type de paradigme implémente un certain nombre de nouvelles façons de construire l'action pour l'organisation publique territoriale. Elle doit investir dans des gouvernances de type réseau, tournées vers une approche partenariale et d'animation du réseau. De par ses compétences, l'agglomération joue ainsi un rôle de « pivot » au sein de ce réseau multi-acteurs·trices, composé de structures économiques, associatives, scientifiques et citoyennes. Dans ce contexte, l'action publique émane d'une co-construction par les différents acteur·trice·s du réseau.

Cette contribution managériale participe à la compréhension du lien et de la compatibilité entre paradigmes de l'action publique et Anthropocène. Nous avons étudié deux paradigmes antagonistes entre le *New Public Management* et la *New Public Governance*. Nous avons montré comment cette dernière était en mesure de pouvoir co-construire une action publique et d'agréger des acteurs·trices divers, sur des situations complexes. En ce sens, notre contribution alimente les travaux sur le Post-*New Public Management* en les éclairant sous le prisme des questions écologiques et littorales.

Cette conception de l'action publique moins horizontale, moins concurrentielle, moins épistocrate semble offrir la possibilité de modifier l'action publique littorale, qui se trouve désormais mise en oeuvre par un large spectre d'acteur·trice·s légitimés par les pouvoirs publics, en capacité de dialoguer avec les scientifiques et les élu·e·s. Plus largement, cela ouvre la problématique du renouvellement des cadres conceptuels de la conduite de l'action publique, pour faire face au contexte d'urgence écologique et aux *wicked problems*.

5. Limites de la recherche et perspectives

Chose habituelle pour un jeune chercheur, ce travail de recherche souffre de fragilités méthodologiques et conceptuelles. Mais en même temps, ces faiblesses ouvrent des perspectives pour les corriger et les améliorer. Nous allons tenter d'exposer ces éléments.

5.1 Les limites conceptuelles et méthodologiques de la recherche

D'un point de vue conceptuel, nous avons basé nos travaux sur des approches critiques du management public et de ses paradigmes. Cela a induit une réflexion sur les paradigmes alternatifs au post-*New Public Management*, comme éléments de jalons de notre démarche empirique. Il est probable que ce cadre critique ne soit pas singulier à l'action publique littorale et aspire à être intégré à l'ensemble des politiques locales et nationales. De plus, certains mécanismes de l'action publique locale littorale n'ont pas été abordés, comme les relations avec les services de l'État. Une autre limite de cette recherche est d'avoir focalisé ces entretiens sur les agent·e·s en responsabilité, et de ne pas avoir assez pris en compte le rôle de élus, si ce n'est dans la phase exploratoire. Ce choix était motivé par trois raisons : le souhait d'avoir une analyse sur la durée (le statut du fonctionnariat le permet), le calendrier de cette recherche (des élections municipales qui ont redistribué les postes des élu·e·s en charge des dossiers) et enfin la théorie de la *street level bureaucracy* qui met en lumière le pouvoir discrétionnaire des agent·e·s dans des collectivités. Ce dernier point rend l'analyse particulièrement intéressante dans des agglomérations où le suffrage universel n'est pas appliqué.

D'un point de vue méthodologique, le choix d'une approche qualitative et comparative est critiquable sur sa validité externe. Le choix de nos deux cas et dix intra-cas et de leurs résultats ne peuvent être considérés comme une vérification statistique. Nous devons considérer cette thèse

comme un travail exploratoire qui a permis d'étudier certains paradigmes de gestion publique littorale, qui devront ensuite être testés sur un plus grand nombre de situations. Cependant, le choix de ces cas et intra-cas permet de soulever de nouvelles questions pour la mise en place de futures recherches, notamment sur l'intérêt de la *New Public Governance* dans une action publique en Anthropocène.

Au niveau de la stratégie de la recherche, nous pouvons évoquer un dernier défaut. Notre méthodologie n'intègre pas assez d'approches longitudinales. Malgré nos efforts pour récupérer des informations historiques et contextuelles, de les trianguler, le temps d'un travail de thèse ne permet pas de reconstituer le plus finement possible l'évolution de l'action publique locale.

5.2 Les perspectives et les voies de recherche futures

Comme nous avons adopté une démarche abductive et qualitative qui a formalisé un cadre conceptuel sur l'action publique littorale, nous pourrions, dans des recherches futures, tester cela avec des recherches plus quantitatives et déductives. Ces approches auraient pour intérêt de vérifier si ce cadre conceptuel de la *New Public Governance* est en capacité de répondre aux enjeux de l'Anthropocène.

Une autre perspective de recherche pourrait être de viser à une meilleure compréhension de l'intérêt de la co-construction, dans l'élaboration de l'action publique par les agent·e·s public et les élu·e·s locaux. Il semble que le bénéfice d'une telle démarche ne soit pas encore reconnu par les pouvoirs publics, contrairement à ce que nous avons pu observer chez certains acteur·trice·s associatifs, privés ou lors du mouvement des Gilets Jaunes. Cette perspective nécessiterait de multiplier le travail de recension académique, et d'ouvrir les terrains de recherche au niveau international et européen. Les tensions qui se multiplient à l'échelle planétaire comme locale sur l'accès aux ressources naturelles, énergétiques et les constats d'un effondrement écologique que nous vivons de plus en plus dans nos chairs, nous encouragent à aller dans ce sens et à interroger une action publique locale, où vont s'ancrer tous les maux et les problèmes d'habitabilité.

Table des matières

Sommaire.....	4
Glossaire.....	5
Lexique.....	7
Introduction générale.....	9
1. Contexte de la recherche et contexte des sciences de gestion.....	9
1.1 Contexte de la recherche.....	9
1.2 Contexte des Sciences de gestion.....	11
2. Problématique et points d’ancrage de la recherche.....	13
2.1 L’Anthropocène est-elle source de modification d’une action publique littorale ?.....	13
2.2 Comment les organisations publiques territoriales gèrent-elles et construisent-elles l’action publique ?.....	13
2.3 Existe-t-il un paradigme de l’action publique susceptible de mieux relever les défis de l’Anthropocène ?.....	14
3. Organisation de la recherche.....	14
3.1 Analyse de la littérature.....	14
3.2 Terrain et méthodologie de la recherche.....	15
3.2.1 Le terrain de recherche.....	16
3.2.2 Positionnement épistémologique et démarche de recherche.....	16
3.3 Étude comparative et discussion.....	17
3.3.1 Étude comparative.....	17
3.3.2 Discussion.....	17
PARTIE 1 :.....	19
Chapitre I : La fabrique de l’action publique littorale à l’heure de l’Anthropocène.....	20
Section 1 : Un littoral en développement : « territoire du vide » à « territoire d’emprise »..	22
1. Les enjeux majeurs de l’urgence écologique sur les territoires littoraux.....	23
1.1 Modifications des paramètres physico-chimiques et atteintes aux écosystèmes naturels.....	24
Les atteintes aux écosystèmes naturels.....	27
1.2 Les risques de montée du niveau des océans et d’érosion du littoral.....	31
1.3 Les coûts sociaux et économiques sur les zones littorales.....	34
2. Les scénarios d’adaptation aux changements climatiques.....	38
2.1 Le scénario « bâtisseur » : des ouvrages et des questions sur la gouvernance et financement. .	39
2.2 Le scénario des solutions basées sur la nature.....	42
2.3 Le retrait stratégique par la maîtrise de l’urbanisme.....	46
3. Attractivité et économie du littoral.....	49
3.1 Développement démographique et foncier du littoral.....	50
3.2 Les caractéristiques socio-professionnelles.....	53
3.3 Les caractéristiques économiques du littoral.....	53
3.4 Les potentialités : Carbone bleu, biomimétisme.....	58
Synthèse Section 1.....	60

Section 2 : Le cadre de gestion de l'action publique littorale.....	61
1. L'imbrication des différents niveaux de programmation.....	61
1.1 La loi Littoral.....	61
1.2 De la gestion intégrée du littoral à la politique maritime intégrée du littoral.....	65
1.3 La gestion des risques littoraux.....	69
1.4 La compétence GEMAPI.....	71
2. Financements, gestion et évaluation des programmes littoraux.....	73
2.1 Les cadres de financement.....	73
2.2 Les évaluations de mise en œuvre de l'action publique littorale.....	77
3. De l'Union Européenne à la commune.....	83
3.1 La place de l'Europe dans les plans littoraux.....	83
3.2 Les articulations entre État et collectivités locales.....	89
Synthèse Section 2.....	93
Section 3 : La complexité de la construction de l'action publique littorale en Anthropocène. .94	94
1. Les échelons multi-niveaux et des réseaux d'acteur·trice·s.....	94
1.1 Les associations environnementales.....	95
1.2 Les institutions spécifiques du littoral.....	97
1.3 Les organismes privés marchands.....	99
1.4 Collectivités locales et structures para-publiques.....	100
2. Concertation, décision et environnement.....	105
2.1 De la concertation et la participation à la démocratie écologique ?.....	105
2.2 Les oppositions entre utilisateur·trice·s des espaces et défenseurs·es de l'environnement	109
2.3 La diversité des représentations sociales sur la problématique littorale.....	111
3. La relativité des changements dans les politiques publiques en matière d'environnement.....	114
3.1 La construction des problèmes environnementaux.....	114
3.3. La mise en œuvre des politiques publiques.....	118
Synthèse section 3.....	120
Synthèse Chapitre I.....	121
Chapitre II : La fabrique de l'action publique à l'heure de l'Anthropocène, le renouvellement du management public à travers les instruments de l'action publique et les alternatives au <i>New Public Management</i>.....	122
Section 1 : Les instruments de gestion de l'action publique.....	124
1. Approches conceptuelles de l'instrumentation de l'action publique.....	124
1.1. La bureaucratie weberienne et ses critiques.....	125
1.2. Les sciences de gestion dans l'instrumentation de l'action publique.....	129
1.3. L'action publique à travers ses instruments.....	134
2. L'instrumentation de l'action publique ses rapports aux sciences, la participation et le sens.....	138
2.1. Les rapports sciences-société.....	138
2.2. La modernisation écologique : les effets de la participation sur l'action publique.....	145
2.3. Le sens de l'action publique.....	150
3. Approches typologiques des instruments de l'action publique par la gouvernance.....	154
3.1. Gouvernance et territoires.....	155
3.2. La gouvernance environnementale.....	158
3.3 La gouvernance multi-acteurs·trices.....	161
Synthèse Section 1.....	164

Section 2 : Les alternatives au <i>New Public Management</i>, nouvelles bases pour l'action publique ?	165
1. Évolution du management public.....	165
1.1. Émergence de la notion de management public.....	165
1.2. Sens du <i>New Public Management</i>	169
1.3. La modernisation écologique.....	174
1.4. Limites du <i>New Public Management</i>	176
2. Des éléments de caractérisation des alternatives au <i>New Public Management</i>	182
2.1. La genèse de la <i>New Public Governance</i>	182
2.2. Caractérisation de la <i>New Public Governance</i>	183
2.3. Les autres approches : <i>Whole-of-Government Approach, Digital Era Governance, Public Value Management</i>	187
Synthèse section 2	193
Section 3 : La <i>New Public Governance</i> dans l'action publique	194
1. De la construction à la co-construction.....	194
2. Une action publique guidée par l'impact plus que le résultat.....	202
3. Des modes de contractualisations plurielles au dialogue territorial.....	208
Synthèse section 3	219
Synthèse Chapitre II	220
PARTIE 2	221
Chapitre III : Présentation des terrains de recherche et méthodologie	222
Section 1 : La construction de l'action publique environnementale des agglomérations du Pays basque et de La Rochelle et de leurs acteurs·trice·s	224
1. Présentation des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.....	224
1.1 Caractéristiques de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque (CAPB).....	224
1.2 Histoire de la construction de l'agglomération Pays Basque.....	228
1.3 Caractéristiques de la Communauté d'agglomération de La Rochelle.....	231
1.4 Histoire de la construction de la Communauté d'agglomération de La Rochelle.....	235
2.1 Communauté d'agglomération du Pays Basque.....	238
2.2 Communauté d'agglomération de La Rochelle.....	242
3. Présentation des réseaux d'acteur·trice·s étudiés dans le cadre de la recherche.....	244
3.1 Communauté d'agglomération du Pays Basque.....	244
Synthèse section 1	253
Section 2 : Méthodologie	254
1. Démarche épistémologique et démarche de recherche.....	254
1.1 Approche épistémologique.....	254
1.2 La Démarche de recherche.....	255
2. Étude comparative et abductive.....	257
2.1 Étude comparative.....	257
2.2 Démarche abductive.....	258
3. Recueil de données.....	258
3.1 Grands cas et intra-cas.....	258
3.2 Sélection des actions étudiées.....	259

3.3 Échantillonnage des entretiens.....	260
4. Analyse des données.....	261
4.1 Des actions étudiées.....	261
4.2 Les entretiens.....	261
Synthèse section 2.....	264
Synthèse Chapitre 3.....	265
PARTIE 3.....	266
Chapitre IV : Management public littoral et Anthropocène, une étude comparative entre les agglomérations de La Rochelle et du Pays Basque.....	267
Section 1 : Actions publiques locales: hétérogénéité et héritage socio-culturel.....	270
1.1 La gestion des risques littoraux au sein des deux territoires.....	270
1.1.1 Agglomération de La Rochelle.....	271
1.1.2 Agglomération du Pays Basque.....	273
1.2 La réponse des deux agglomérations au programme Investissement d’Avenir.....	277
1.2.1 L'organisation de la réponse de la CDA de La Rochelle à l'AMI TIGA : « Vers un littoral urbain zéro carbone français ».....	278
1.2.2 L'organisation de la réponse de la CD du Pas Basque à l'AMI TIGA « Pays Basque : territoire équitable, terre des paysans de demain ».....	282
1.3 Une étude des programmes municipaux 2020 des 58 communes littorales concernées.....	287
1.4 L’élaboration du Plan Climat Territorial sur les territoires rochelais et basque.....	294
1.4.1 Mise en place du Plan Climat de la CDA de La Rochelle.....	296
1.4.2 Mise en place du Plan Climat de la Communauté d’Agglomération du Pays Basque.....	300
1.5 La place de l’économie bleue au sein des deux agglomérations.....	304
1.5.1 La construction du carbone bleu à l’échelle rochelaise.....	305
1.5.2 La construction d’une feuille de route économie bleue au sein de l’agglomération basque.....	309
1.6 Analyses des notions de premier ordre.....	312
Synthèse Section 1.....	313
Section 2 : L’évolution de l’action publique locale au prisme de l’Anthropocène.....	314
2.1 Le cadre des agent·es des agglomérations du Pays Basque et de La Rochelle.....	314
2.1.1 L’organigramme des deux collectivités.....	314
2.1.2 L’action publique à travers ses agent.e.s.....	315
2.1.3 L’échantillonnage et le codage.....	316
2.2 Interprétations des acteurs·trice·s en matière d’évolution de l’action publique locale.....	318
2.2.1 Des approches multiples et complexes en matière de développement durable et gestion du littoral.....	319
2.2.1.1 Les motivations normatives et réglementaires pour les uns et de valeurs pour les autres.....	319
2.2.1.2 Les approches méthodologiques et organisationnelles asymétriques en fonction des services.....	320
2.2.1.3 Les approches avec les parties prenantes qui oscillent entre leadership et l’opportuniste opérationnel.....	322
2.2.2 Divergences sur la perception des évolutions ou révolutions des organisations au regard des enjeux littoraux et écologiques.....	323
2.2.2.2 L’émergence de nouveaux instruments de gestion de l’action publique.....	326
2.2.2.3 Des interrogations sur la capacité des collectivités à faire aux enjeux écologiques.....	326

2.2.3 Une relative absence dans la perception de l'évolution de leurs propres missions.....	330
2.2.4 Des tensions avec le top-management (direction générale et élu·e·s).....	332
Synthèse Section 2.....	334
Section 3 : Des paradigmes de l'action publique singuliers sur les deux territoires.....	335
3. Présentation de la démarche et codage.....	335
3.1.1 La Démarche.....	335
3.1.2 Le Codage.....	335
3.2 Étude des routines administrative des cas étudiés.....	338
3.2.1 Postulat principal.....	338
3.2.2 Approche systémique.....	341
3.2.3 Orientations.....	343
3.2.4 Principes.....	345
3.2.5 Relations internes.....	347
3.2.6 Relations externes.....	348
3.2.7 Relations aux citoyen·ne·s.....	351
3.2.8 Système de contrôle de l'action publique.....	352
3.2.9 Modèle de gouvernance.....	354
3.3 Résultats des cas étudiés.....	356
3.3.1 La communauté d'agglomération Pays Basque.....	357
3.3.2 La communauté d'agglomération de La Rochelle.....	358
Synthèse Section 3.....	359
Synthèse Chapitre IV.....	360
Chapitre V : Discussion.....	362
Section 1 : Anthropocène et action publique littorale : éclairage par l'hypothèse de la Reine Rouge et la théorie de la dépendance au sentier.....	364
1. L'hypothèse de la Reine Rouge.....	364
1.1 Une impulsion balancée entre le local et l'Européen.....	364
1.2 Des instruments de gestion qui concernent des éléments techniques et économiques.....	366
1.3 Courir pour rester sur place.....	369
2. La dépendance au sentier pour comprendre l'action publique littorale.....	371
2.1 L'importance de la théorie de la dépendance au sentier.....	371
2.2 L'influence de la dépendance au sentier dans un contexte d'urgence écologique.....	372
3. Les implications managériales.....	373
3.1 Différences institutionnelles et persistance.....	373
3.2 La question de l'origine du changement.....	375
3.3 Le rôle de la société civile dans l'action publique locale.....	376
Synthèse section 1.....	379
Section 2 : Gérer les réseaux et co-construire, une manière de répondre aux enjeux de l'Anthropocène ?.....	380
1. Une gestion des réseaux pour plus de co-construction ?.....	380
1.1 La gestion des parties-prenantes comme processus de construction publique des problèmes environnementaux ?.....	380
1.2 La co-construction, un problème de définition ?.....	381
2. La co-construction comme remède aux tensions ?.....	384

2.1 Des tensions multi-niveaux.....	385
2.2 Les effets de la co-construction sur l'action publique.....	386
3. Les implications managériales.....	388
3.1 Nouvelles approches et méthodologies.....	388
3.2 Nouveaux instruments de gestion du littoral.....	392

Section 3 : Répondre aux enjeux de l'Anthropocène : analyse de la pertinence des différents paradigmes de l'action publique locale.....394

1. New Public Management versus <i>New Public Governance</i>	394
1.1 La co-construction comme renouvellement du NPM ou du Post NPM ?.....	394
1.2 L'émergence de la <i>New Public Governance</i>	396
2. De quoi l'action publique littorale en Anthropocène est-elle le paradigme ?.....	397
2.1 La pertinence du <i>New Public Management</i> comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène.....	397
2.2 La pertinence de la <i>New Public Governance</i> comme mode de construction de l'action publique pour faire face aux enjeux de l'Anthropocène.....	399
3. Les implications managériales pour une action publique littorale co-construite en Anthropocène.....	401
3.1 Repenser le rôle des acteurs·trice·s publics dans leur rapport à la construction de l'action publique.....	401
3.2 Repenser le rôle des acteur·trice·s publics dans leur rapport avec les acteurs·trice·s de la société civile.....	403
3.3 Repenser le rôle des acteur·trice·s publics dans leur rapport d'intermédiation entre science et société.....	403

Conclusion générale.....405

1. Synthèse de la recherche.....	405
2. Apprentissages issus de la partie théorique.....	407
2.1 La littérature de la gestion du littoral en Anthropocène.....	407
2.2 La littérature en management public de l'action publique en Anthropocène.....	409
2.3 La littérature vers la <i>New Public Governance</i>	410
3. Originalité méthodologique de la recherche.....	412
4. Les apports managériaux de la recherche.....	414
4.1 L'incrémentalisme de l'action publique littorale.....	414
4.2 Le rôle de la co-construction dans la modification du management public.....	415
4.3 Le besoin d'espace de coordination pour les parties prenantes.....	416
4.4 Repenser les paradigmes de l'action publique en Anthropocène.....	417
5. Limites de la recherche et perspectives.....	418
5.1 Les limites conceptuelles et méthodologiques de la recherche.....	418
5.2 Les perspectives et les voies de recherche futures.....	419

Bibliographie.....426

Annexes.....	470
Annexe 1.....	471
Annexe 2.....	474
Annexe 3.....	479
Annexe 4.....	480
Annexe 5.....	482
Annexe 6.....	483
Annexe 7.....	484

Bibliographie

- Abord de Chatillon, E, et C Desmarais. 2012. « Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? » *Management international, La transformation des organisations publiques* 16(3): 10-24. *Activité des navires de pêche 2017*. 2018. Ifremer.
- Acclimaterra. 2018b. *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires*. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine.
- Acquiern A, J Meyer et B Valliorgue. 2022. Appel à contribution « Organisations et sciences de gestion à l'épreuve de l'Anthropocène ». *Revue Française de gestion*. Lavoisier.
- Adaptation au changement climatique : un nouvel aménagement pour nos littoraux*. 2020. Ministère de la Transition écologique et Solidaire.
- Ademe, 2010. *Stratégie Adaptation Changement Climatique. Période 2010-2013*. 2010. ADEME.
- Agranoff, R, et M McGuire. 2001. « Big Questions in Public Network Management Research ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(4): 295-326.
- Alford, J L, et J O'Flynn. 2012. *Rethinking Public Service Delivery : Managing with External Providers*. Hampshire: Palgrave Macmillan. Alford, J L, et J O'Flynn. 2012. *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Palgrave Macmillan.
- Alford, J L. 1998. « A public management road less travelled: clients as co-producers of public services ». *Australian Journal of Public Administration* 57(4): 128-37.
- Alford, J L. 1998. « A public management road less travelled: clients as co-producers of public services ». *Australian Journal of Public Administration* 57(4): 128-37. Allard Poesi, F. 2003. « Coder les données ». In *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*, Paris, 245-90.
- Alford, J. 2009. *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*, Palgrave Macmillan.
- Alphandéry, P, et A Fortier. 1998. « Les associations dans le processus de rationalisation des données naturalistes », *Revue des sciences sociales du politiques* (42): 67-92.
- Amar, A, et L Berthier. 2007. « Le nouveau management public : avantages et limites ». *Revue Gestion et management public* 5(1): 1-14.
- Amara, R. 2010. « Impact de l'anthropisation sur la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes marins. Exemple de la Manche-mer du nord ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (Hors-série 8).
- Amine, M, D Banik, et C Ermissé. 2016. *États des lieux des emplois de direction au 31 décembre 2014*. Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale.

- Anadon, A, et F Guillemette. 2007. « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive ? » *Recherches Qualitatives Hors série*(5): 26-37.
- André, C. 2014. *Évaluation des dommages aux logements liés aux submersions Marines, Adaptation des courbes de dommages au contexte littoral*. CEPRI.
- André, P, C E Delisle, et J P Revéret. 2010. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. 3eme éd. Presses Polytechniques de Montréal.
- Anter, A. 1995. « Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung, Berlin : Duncker & Humblot ». *Beiträge zur Politischen Wissenschaft* (82): 172-88.
- Anthony, R N, et R E Herzlinger. 1995. *Management control in nonprofit organizations*. Irwin: Homewood, Ill R. D.
- Arendt, H. 1951. *Les origines du totalitarisme Eichmann à Jérusalem*. 2002^e éd. Gallimard.
- Arendt, H. 1995. *Qu'est-ce que la politique ?* 2014^e éd. Édition du Seuil, DL.
- Arnaud, C, F-Z Bouzoubaa, Y Quayroi, M Piero, E Rémy, M Sommer et M-A Verdier. 2022. Appel à communication « Repenser la gestion à l'heure de l'Anthropocène ». Université Paul Sabatier, Institut National Universitaire Champollion, IUT Occitanie, Laboratoire Gouvernance et Contrôle Organisationnel.
- Arnstein, S. 1969. « A Ladder of Citizen Participation in the USA ». *Journal of American Institute of Planners* (35): 216-24.
- Aron, M, et C Michel Aguirre. 2022. *Les infiltrés. Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État*. Allary Éditions. 201p.
- Ashforth, B E, et D Vaidyanath. 2002. « Work organizations as secular religions ». *Journal of Management Inquiry* 11(4): 359-70.
- Audier, S. 2019. *L'âge productiviste, hégémonie prométhéenne, brèches et alternatives écologiques*. La Découverte.
- Audikana, A. 2015. « La fin d'une époque ? La controverse autour du projet de ligne à grande vitesse au pays basque ». *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud Ouest* (40): 13-25.
- Aykut, S, et A Evrard. 2017. « Une transition pour que rien ne change ? Changement institutionnel et dépendance au sentier dans les transitions énergétiques en Allemagne et en France ». *Revue internationale comparée* 34(1): 17-49.
- Bacqué, M H, et M Mechmache. 2013. *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. Rapport au Ministère de la ville.
- Bailey, S. 1997. *Third World Political Ecology*. London: Routledge.
- Balbo-Bonneval, V. 2020. *Le manifeste de l'ADT INET pour la Transition*. ADT INET.

- Banerjee, S, et O Morley. 2013. « Professional doctorates in management : toward a practice-based approach to doctoral education ». *Academy of Management Learning & Education* 12(2): 13-25.
- Banerjee B et D L Arjaliès. 2021. Celebrating the End of Enlightenment: Organization Theory in the Age of the Anthropocene and Gaia (and why Neither is the Solution to Our Ecological Crisis). Working Paper. 48 p.
- Barbier, E-B et al. 2011. « The value of estuarine and coastal ecosystem services ». *Ecological Monographs* (81): 169-93.
- Barbier, J C, et N Matyjasik. 2010. « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines ». *Revue Française de Socio-Économie* 5(1): 123-40.
- Barbier, R, et C Larrue. 2011. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape ». *Boeck Supérieur* 1(1): 67-104.
- Baret, C, Huault, I et T Picq. 2006. « Management et réseaux sociaux Jeux d'ombres et de lumières sur les organisations ». *Revue française de gestion* 163(4) : 93-106.
- Barreau, A, 2022. *Il faut une révolution politique, poétique et philosophique*. Éditions Zulma, 31p.
- Barnard, C I. 1983. *The functions of the executive*. MA : Harvard University Press. Cambridge.
- Baron, N. 2017. Politique publique du littoral et recherche finalisée : des pratiques et concepts en co-évolution. *Nat. Sci. Soc.* 25 : 36-S41.
- Barone, S, P L Mayaux, et J Guerin. 2018. « Que fait le New Public Management aux politiques environnementales ? » *Pôle Sud* 1(48): 5-25.
- Barone, S, P L Mayaux, et J Guerrin. 2018. « Que fait le New Public Management aux politiques environnementales ? » *ARPoS* (48): 5-25.
- Barone, S. 2010. « La recherche partenariale contre le travail scientifique ? Retour d'expériences comparatives ». *Revue internationale de politique comparée* 19(2): 79-97.
- Barthe, Y. 2002. « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique ». *Politix* 15(57): 57-78.
- Bartoli, A, et P Hermel. 2006. « Quelle compatibilité entre «orientation-client» et service public ? » *Politiques et management public* 24(3): 13-31.
- Bartoli, A, et S Trosa. 2016. *Les paradoxes du management par le sens*. Presses de l'EHESP.
- Bartoli, A. 2005. *Le management dans les organisations publiques*. 2ème. Dunod.
- Batera. 2019. *Audit citoyen de la gouvernance Pays basque*. Plateforme Batera.

- Béal, V, A Choné, I Hajek, et P Hamman. 2016. « La modernisation écologique : Quelle théorie pour quel changement social? » In *Guide des humanités environnementales*, Presses Universitaires du Septentrion, 223-34.
- Beare, D-J et al. 2004. « Long-term increases in prevalence of North Seafishes having southern biogeographic affinities ». *Marine Ecology Progress Series* 284: 269-78.
- Bédague-Hamilius, V, R McInnes, et F Mion. 2018. *Service public, se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle*. Secrétariat général par la modernisation de l'action publique.
- Bedock, C. « Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation, Une étude sur les gilets jaunes ». *Revue française de science politique* 69(5): 869-92.
- Beierle, T C, et J Cayford. 2002. *Democracy in Practice. Public Participation In Environmental Decisions*. Washington DC: Resources For the Future Press.
- Beierle, T C. 1998. « Public participation in environmental decisions : an evaluation framework using social goals ». *Discussion paper*: 31.
- Beitone, A. 2007. *Dictionnaire des sciences économiques*. 2eme éd. Paris: Armand Colin.
- Bejaminsen, T A, et H Svarstad. 2009. « Qu'est-ce que la "political ecology"? » *Natures Sciences Sociétés* 17(1): 3-11.
- Bellamy, R P, et A Palumbo. 2010. *From Government to Governance*. Ashgate.
- Bellue, C, E Stienart, et J Dasnoy. 2013. *Petits précis de l'évaluation de l'impact social*. Avise, Essec Business School, Mouves.
- Berkowitz, H. 2015. Méthodologie de la recherche métathéorique. *Le Libellio d'AEGIS*. 11. 39-49.
- Berry, M. 1983. *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. centre de recherche en gestion de l'Ecole Polytechnique.
- Berthomé, G E K, M Sa Vilas Boas, et A Mazeaud H. 2012. « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés ». *Participations* 1(2): 5-29.
- Bertrand, F. 2010. « Changement climatique et adaptation des territoires ». In *Développement durable et territoire*, , 339-50.
- Beuret, J E. 2016. « La confiance est-elle négociable ? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens offshore de Saint Briec et Saint Nazaire ». *Géographie, économie, société* 18(3): 335-58.
- Bezes, P et Jeannot, G. 2019. « Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion ». In *En finir avec le New Public Management*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Gestion publique, 48-76.
- Bezes, P, et A Siné. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de Sciences Po. Paris.

- Bezes, P, et G Jeannot. 2013. *Public Sector Reform in France : Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project.
- Bezes, P, et P Le Lidec. 2016. « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique ». *Revue française de science politique* 66(3): 407-33.
- Bezes, P. 2009. *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses universitaires de France.
- Bezes, P. 2012. « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 3(193): 16-37.
- Bezes, P. 2018. « Exploring the legacies of new public management in Europe ». In *the Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London: Palgrave Macmillan, 919-66.
- Biermann, F. 2010. « Earth System Governance and the Social Sciences ». In Heileberg: Springer, 59-78.
- Blatrix, C, et J Méry. 2019. *La concertation est-elle rentable ? Environnement, conflits et participation du public*. Quae.
- Blatrix, C, F Edel, et P Ledevenvic. 2021. « Quelle action publique face à l'urgence écologique ». *Revue française d'administration publique* 3(179): 521-33.
- Blatrix, C. 2012. « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France ». *Quaderni* 79(3): 59-80.
- Blatrix, C. 2016. « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale ». *Revue française d'administration publique* 1(157): 67-82.
- Blatrix, C. 2016. « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale ». *Revue française d'administration publique* 1(157): 67-82.
- Boivard, T, et E Löffler. 2009. *Public Management and Governance*. 2eme éd. London: Routledge.
- Boivard, T, G G Van Ryzin, E Loeffler, et S Parrado. 2015. « Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services ». *Journal of Social Policy* 44(1): 1-23.
- Boivard, T. 2005. « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 71(2): 223-35.
- Boltanski, L. 2009. *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard.
- Boncori, A L, et X Mathieux. 2012. « Au-delà du bien et du mal, la théorie et les pratiques de gestion ». *Revue française de gestion* 9(228-229): 129-46.

- Bonneuil, C. 2004. *Les transformations des rapports entre sciences et société en France depuis la Seconde Guerre mondiale : un essai de synthèse*. <Actes du colloque Sciences, Médias et Société, École normale supérieure, Lettres et Sciences humaines.
- Bono, P H et al. 208avr. J.-C. *Vingt ans d'évaluations d'impcat en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique*. France Stratégie.
- Boudes, P. 2017. « Changement social et écologie : où en est la modernisation écologique ? » *Socio-logos, Association Française de Sociologie* (12).
- Boudon, R. 1989. « La théorie de l'action sociale de Parsons : La conserver, mais la dépasser ». *Sociologie et sociétés* (21): 55-67.
- Bourdieu, P. 1990. « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements ». *Actes de la recherche en sciences sociales*: 86-96.
- Bourg, D, et D Boy. 2005. *Conférences de citoyens, mode d'emploi*. Charles Leopold Mayer.
- Bourgon, J. 2007. « Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory ». , *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 7-26.
- Bourrelier, P-H, A Grimfeld, Yves Le Bars, et C Schmidt-Lainé. « L'éthique, fil conducteur de l'adaptation ». *Responsabilité et Environnement* 4(56): 95-102.
- Boussaguet, L, et F Faucher. 2020. « Beyond a « gesture »: the treatment of the symbolic in public policy analysis ». *French Politics*: 1-17.
- Boussaguet, L, S Jacquot, et P Ravinet. 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presse Science Po.
- Bovaird, P, et E Löffler. 2009. *Public Management and Governance*. Routledge.
- Bovaird,T. 2007. « Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services,, engagement and participation: user and community coproduction of public services ». *Public Administration Review* 67(5): 846-60.
- Boy, D, et P Roqueplo. 2000. « Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés ». *Revue française de Sciences Politiques* 50(8): 779-810.
- Boy, D, M Brugidou, et C Halpern. 2012. *Le Grenelle de l'Environnement, acteurs, discours, effets*. Armand Colin.
- Boyer, G, G Herslich, et B Maresca. 2011. « La nébuleuse associative ». In *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, , 119-29.
- Bozeman, B. 2007. *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Bozio, A. 2014. « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions ». *Revue française d'économie* 29(4): 59-85.

- Brandsen, T, et M Guenoun. 2019. « Le citoyen, un agent public comme les autres ? Espoirs et enjeux de la co-production des services publiques ». In *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, 427-35.
- Brandsen, T, et M Honingh. 2013. « Professionals and Shifts in Governance ». *International Journal of Public Administration* 12(36): 876-83.
- Brandsen, T, et V Pestoff. 2006. « Coproduction, the Third Sector and the Delivery of Public Services : an Introduction ». *Public Management review* 4(8): 493-501.
- Brandsen, T, Vershuere, B et T Steen. 2018. « Co-production at the Crossroads ? What Role for Service Users and Providers ? » In *Co-production and Co-Creation : Engaging Citizens in Public Delivery*, Routledge, 27-36.
- Brandsen, T. 2016. « Distinguishing different types of coproduction : a conceptual analysis based on classical definitions ». *Public Administration review* 76(3): 427-35.
- Brondizio, E S, S Settele, S Díaz, et H T Ngo. 2019. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES.
- Brookes, S, et K Grint. 2010. « A New Public Leadership Challenge ? » In *The New Public Leadership Challenge*, London: Palgrave Macmillan, 377.
- Broussine, M. 2003. « Public Leadership ». In *Public Management and Governance*, London: Routledge, 175-89.
- Brown, E et al. 2014. « Green growth or ecological commodification : debating the green economy in the global south ». *Geografiska Annaler* 96(3): 245-59.
- Brudney, J L, et R E England. 1983. « Toward a definition of the co-production concept ». *Public Administration Review* (43): 59-65.
- Brunet, L. 2017. « Les services écosystémiques en ville, ou l'opportunité d'une réconciliation entre les humains et la nature ». *Environnement Urbain* 11.
- Bryant, R L. 2008. « The political ecology of environmental management in the developing world », *Arbor-Ciencia Pensamiento Y Cultura* 729(184): 5-17.
- Buchanan, J, et G Tullock. 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*,. Liberty Fund.
- Bultreau, T, A Baills, et M Garcin. 2016. *Conséquences du changement climatique sur les risques côtiers en Nouvelle-Aquitaine : état des connaissances*. BRGM.
- Bureau, M C, F Sarfati, et C Tuchsirer. 2013. « L'expérimentation dans l'action publique ». *Travail et Emploi* 1(135): 41-55.
- Bürgenmeir, B, H Greppin, et S Perret. 2007. *Économie aux frontières de la nature*. L'Harmattan.

- Burt, R. 1995. « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur ». *Revue française de sociologie* 4(36).
- Buttel, F H. 2000. « Reflections on the potentials of ecological modernization as a social theory ». *Nature Science Societe* 8(1): 5-12.
- Byron, J M, et B C Crosby. 2014. « Public Value Governance : Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management ». *Public Administration Review* 74(4): 445-57.
- Callon, M, et P Lascoumes. 2001. *Agir dans un monde incertain, essai sur le démocratie technique*. Seuil.
- Calmette, J F. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique ». *Revue française d'administration publique* 1(117): 43-55.
- Capb. 2019a. *Observatoire économique du Pays Basque 2019*. Communauté d'agglomération Pays basque et Chambre de commerce et d'industrie Bayonne Pays basque.
- Capb. 2019b. *Rapport du Développement Durable*. Communauté d'agglomération du Pays basque.
- Carassus, D, et K Baldé. 2020. « Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française ». *Finance Contrôle Stratégie* NS(7).
- Carrel, M. 2006. « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire ». *Politix* 75(3): 33-51.
- Casegec, 2016. *Transfert Hydraulique de sédiments marins pour le rechargement annuel des plages sud de Cap Breton*. 2016. Casagec Ingénierie.
- Casteigts, M. 2009. « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la gouvernance locale à la transaction sociale ». *la revue électronique en sciences de l'environnement* HS(6).
- CC. 2010. *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*. 2012. Cour des comptes.
- CDA La Rochelle. 2014. *Plan Climat Énergie Territorial 2015-2019*. La Rochelle.
- CE. 2007. *Livre vert présenté par la commission au conseil européen, au comité économique et social européen et au comité des régions. Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne*. 2007. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- CE. 2009. *Livre Blanc. Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen*. 2009. Commission des Communautés Européennes.
- Cerpi. 2016. *Les collectivités territoriales face aux risques littoraux. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de réduction du risque de submersion marine*. 2016. CEPRI.

- Certain, R et al. 2005. « Sedimentary balance and sand stock availability along a littoral system. The case of the Western Gulf of Lions littoral prism (France) investigated by high resolution seismic ». *Marine and Petroleum Geology* 22: 889-900.
- CGDD. 2014. *Les proliférations d'algues sur les côtes métropolitaines*. 2014. Commissariat général au développement durable.
- CGDD. 2017b. *Des pressions plus fortes en bord de mer, surtout dans les territoires ruraux et périurbains*. Conseil Général au développement durable.
- CGDD. 2021. *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*. 2021. CGDD.
- Chandra, Y, et L Shang. 2017. « An RQDA-based constructivist methodology for qualitative research ». *Qualitative Market Research* 20(1): 90-112.
- Charreaux, G, et P Desbrières. 1998. « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale ». *Finance Contrôle Stratégie* 1(2): 57-88.
- Chaumillon, E. 2016. « L'exploitation des sables et granulats marins : une menace pour les littoraux ? » *Institut océanographique*: 6.
- Chauvière, M. 2012. « L'obligation de résultats contre les innovations sociales et l'expérimentation ? » *Informations sociales* 6(174): 95-104.
- Chavagneux, C. 2006. « Introduction », *L'Économie politique* 4(34): 6-8.
- Cheryl, H, Meyer JM et D Schlosberg, *Oxford Handbook of Environmental Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Chess, C, et K Purcell. 1999. « Public Participation and the Environment : Do We Know What Works ? » *Environmental Science & Technology* 16(33): 2685-92.
- Chevallier J. 2004. « La science administrative et le paradigme de l'action publique ». In *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 267-92.
- Chevallier, J. 1981. « L'association entre public et privé ». *Revue de droit public et de la science politique* 16(33): 899-911.
- Chevallier, J. 1985. « Figures de l'usager ». In *Psychologie et science administrative*, Presse Universitaire de France, 5-69.
- Christensen, T, et P Laegreid. 2006. *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, T. 2012. « Post-NPM and changing public governance ». *Meiji Journal of Political Science and Economics* 1(1): 1-11.
- Christy, X et al. 2019. *L'impact de la numérisation sur la trajectoire d'une monnaie locales : l'Eusko au Pays basque Nord*. . Note de travail MoLoNA n°2.

- Cissokho, S. 2019. « Retour sur le consensus de Washington, Le tournant libre-échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale ». *Politix* 4(128): 179-205.
- Claudio, M, D C Radaelli, et Y Surel. 2000. « Logiques de pouvoirs et "récits" dans les politiques publiques de l'Union Européenne, ». *Revue française de science politique* 50(2): 255-75.
- Cnajep. 2021. *le dialogue structuré territorial, dans le kit édité par le Cnajep*. Anacej et le Ministère de l'Éducation Nationale.
- Combault, A. 2005.
- GOMBAULT Anne, « Chapitre 2. La méthode des cas » dans *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*. De Boeck Supérieur, « Méthodes & Recherches » : 31-64.
- Compas. 2018. *Portrait social du territoire*. Communauté d'agglomération du Pays basque.
- Connecting government, whole of government responses to Australia's priority challenges*. 2004. Commonwealth of Australia.
- Corley, K, et D Gioia. 2004. « Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off ». *Administrative Science Quarterly* 49(2): 173-208.
- Costanza, R et al. 1997. « The value of the world's ecosystem services and natural capital ». *Nature* (387): 253-60.
- Cour des comptes. 2019. *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Cour des comptes.
- Cousin, A. 2011. *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*. Assemblée Nationale.
- Cpca. 2012. *Développement des marchés publics: quels impacts et solutions pour les associations ?* Conférence Permanente des coordinations associatives.
- Crc. 2017. *Les collectivités littorales aquitaines face aux défis de l'urbanisation et de la montée des risques naturels*. 2017. Chambre régionales des comptes de Nouvelle-Aquitaine.
- Creighton, J L. 1999. *Tools and techniques for effective Public Participation in water resources decision making*. IHP-V. Technical Documents in Hydrology.
- Cress. 2017. *L'économie sociale et solidaire en Nouvelle-Aquitaine*. Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire Nouvelle-Aquitaine.
- Crozier, M, et E Fridberg. 1977. *L'acteur et le système*. Seuil.
- Crozier, M. 1963. 28ème *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Seuil.

- Cuénot, S, et O Duquénois. 2009. *Synthèse de l'étude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entre les associations d'environnement et les pouvoirs publics*. CNAR.
- Cycyota, C S, et D A Harrison. 2006. « What (not)'to expect when surveying executives :A metaHanalysis of top manager response rates and techniques over time ». *Organizational Research Methods* 9(2): 133-60.
- Datar. 1994. *Pays Basque 2010, Synthèse des scénarios d'évolution du Pays Basque français*. Délégation Interministérielle À l'Aménagement Du Territoire et à l'Attractivité Régionale.
- David, A. 1999. *Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion*. Université Paris-Dauphine (DMSP, LAMSADE), Ecole des Mines de Paris (CGS).
- David, P A. 1985. « Clio and the Economics of QWERTY ». *The American Economic Review* 75(3): 332-37.
- Delbosch, A, et C de Pethuis. 2009. *Les marchés du carbone expliqués*. Caisse des dépôts.
- Deleon, P, et L Deleon. 2002. « What ever happened to policy implementation ? An alternative approach ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(12): 467-92.
- Deleon, P, et L Deleon. 2002. « What ever happened to policy implementation? An alternative approach ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(4): 467-92.
- Demailly, L, F Giualiani, et C Maroy. 2009. « Le changement institutionnel : processus et acteurs ». *SociologieS*.
- Denhardt, J V, et R B Denhardt. 2011. 3ème *The New Public Service: Serving, Not Steering*. NewYork: Armonk.
- Denolle, A S. 2011. « Les études d'impact : une révision manquée ? » *Revue française de droit constitutionnel* 3(87): 499-514.
- Depresle, B et al. 2019. *Recomposition spatiale des territoires littoraux*. Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances.
- Désir-Weber, J. 2020. *Faire sauter la banque ; le rôle de finance dans le désastre écologique*. éditions divergences. 250 p.
- Desmarais, C, et E Abord de Chatillon. 2008. « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? » *Revue française d'administration publique* 4(128): 767-83.
- Devary, J. 1977. « Les rues piétonnes en France ». *Hommes et Terres du Nord*: 45-61.
- Développer la connaissance et l'observation du trait de côte, Contribution nationale pour une gestion intégrée*. 2016. CEREMA.
- Dhume, F. 2003. « L'ère du partenariat ou l'idéologie du consensus ». *Histoire et Anthropologie* 1(1): 193-205.

- Diaz, S, J Settele, et E Brondizio. 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES.
- Dickinson, H. 2016. *From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service', The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. Canberra: The Australian National University,.
- Dilain, C, et J P Duport. 2013. *Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités locales, territoriales et les associations*. Rapport remis à la Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie associative.
- Drapéri, J F. 2010. « Économie sociale et entrepreneuriat social ». *RECMA* 1(315): 4-5.
- Drucker, P F. 1986. *Management, Tasks, responsibilities, practices*. Truman Talley Books.
- Drucker, P. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
- Dubois, M. 2001. *La nouvelle sociologie des sciences*. Presse Universitaire de France.
- Dubois, V. 2009. « L'action publique ». In *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 311-25.
- Ducoulombier, R. 2014. *Histoire du communisme au XXe siècle*. Presses Universitaires de France.
- Dudézert, A. 2018. « Introduction ». In *La transformation digitale des entreprises*, Repères, Paris: La Découverte, 13-22.
- Dulvy, K-N, Y Sadovy, et J-D Reynolds. 2013. « Extinction vulnerability in marine populations ». *Fish and Fisheries* (4): 25-64.
- Dumez, H. 2013. « Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas? » *Le Libellio d'AGEIS* 2(9): 12-26.
- Dumoustier, D. 2003. *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*. La Découverte.
- Dunleavy, P, et H Margetts. 2013. « The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web ». *Philosophical Transactions Royal Society* (371).
- Dunleavy, P, et L Carrera. 2011. « Government Productivity in UK Social Security Has Not Grown Across Two Decades to 2008 – Largely Because DWP Senior Civil Servants Blocked Any Move to "Digital Era" Services, British Politics and Policy Blog. » *British Politics and Policy at LSE*.
- Dunleavy, P, H Margetts, S Bastows, et J Tinkler. 2006. « New Public Management Is Dead – Long Live Digital –Era Governance ». *Journal of Public administration Research and Theory* 3(16): 467-94.
- Dunleavy, P, H Margetts, S Bastows, et J Tinkler. 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford University Press.

- Dunlop, C A, O Fritsch, et C Radaelli. 2014. « Étudier l'étude d'impact ». *Revue française d'administration publique* 1(149): 163-78.
- Dupuis, P. 2009. « La politique de la France en matière d'adaptation au changement climatique ». *Responsabilité et Environnement* 4(56): 56-65.
- Duran, P. 2001. « L'action publique, un procès sans Sujet ». In *Sociologies du travail : quarante ans après*, Paris: Elsevier.
- Duran, P. 2010. *Penser l'action publique*. LDGJ.
- Ecobiose, 2020. « Écobiose, Présentation chapitre I, Biodiversité en territoires de plaine & grandes cultures ». 618. Présenté à Comité Scientifique Régional Interdisciplinaire ECOBIOSE.
- Eisenhardt K. M. 1989. « Building theories from case study research ». *Academy of Management Review* 14(4) : 532-550.
- Eisenhardt, K M. 1991. « Better stories and better constructs: The case for rigor and comparative logic ». *The Academy of Management Review* 16(3): 620-27.
- Eldar, E. 2003. « La méthode ouverte de coordination ». *Retraite et société* 39(2): 200-211.
- Emery, Y, et D Giaucque. 2005. *Paradoxes de la gestion publique*. L'Harmattan.
- Engels, X, M Hély, A Peyrin, et H Trouvé. 280avr. J.-C. *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*. L'Harmattan.
- Enquête de résultats, Pratiques de gestion des performances*. 1997. OCDE.
- Evrard, Y, et E Roux. 2009. *Market, Fondements et méthodes de recherche en marketing*. Dunod. Paris.
- Fauré, B, et N Arnaud. 2014. « Implications en sciences de gestion ». In *La communication des organisations*, Repères, La Découverte, 55-76.
- Favennec, J. 1999. « Aménagement des forêts littorales : cas des forêts dunaires du littoral atlantique français ». *Rev. For. Fr. LI* (Hors-série): 219-29.
- Fecteau, F. 2021. « crise de légitimité des universités. Piste de réflexion sur la rupture de confiance envers les institutions scientifique ». *La Revue Nouvelle*, 8 : 44-49.
- Feretti, A. 2015. *Les territoires face aux catastrophes naturelles : Quels outils pour prévenir les risques ?* Conseil Économique et Social Environnemental.
- Ferrary, M, et Y Pesqueux. 2004. *Introduction*, In : *L'organisation en réseau, mythes et réalités*, Presses Universitaires de France, p 7-10.
- Fiches environnement*. 2016. Établissement Public Foncier de Bretagne.
- Flajolet, A, D Gros, et M Nicol. 2019. « Les budgets verts : autour des collectivités ! » *la Gazette des Communes*: 22.

- Fledderus, J. 2016. « User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust ». Nijmegen.
- Fonda. 2011. *Quel regard les associations portent-elles sur leurs difficultés actuelles ? Comment voient-elles leur avenir ?*
- Fourquet, J. 2018. *1985-2017 : quand les classes favorisées ont fait sécession*. Fondation Jean Jaurès.
- Fraisse, L. 2013. *La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales de la vie associative*. e Ministère des sports, de la jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie associative.
- Fraisse, L. 2017. « Co-construire l'action publique : apports et limites des politiques locales d'économie sociale et solidaire en France ». *Revue Politiques et Management Public* 34(1-2): 105-20.
- Fraisse, L. 2018. *La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques*. Institut CDC pour la Recherche.
- Franco Vargas, M H, et D Roldan Restrepo. 2019. « The instruments of public policy, A transdisciplinary look ». *Cuadernos de Administración Journal of Management* 63(35): 101-13.
- Frate, N. 2014. *Service canada : un modèle de gouvernance horizontale*. Université du Québec à Montréal. Mémoire de Maîtrise en science politique, administration et politiques publiques.
- Frederickson, H G. 2005. « Whatever happened to public administration ? Governance, governance everywhere ». In *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, 282-304.
- Freeman, R E. 2010. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- Gand, S, et E Periac. 2018. « Représenter la complexité pour agir en gouvernance multi-acteurs : une proposition à partir du cas de l'aide aux proches aidants ». *Politiques et Management public* 1-2(35): 27-47.
- Garcia, D, et J C Gluesing. 2013. « Qualitative research methods in international organizational change research ». *Journal of Organizational Change Management* 26(2): 423-44.
- Garcia, S. 2005. « Paris Conference : Biodiversity, Science and Governance, J ». Présenté à Ministry of Foreign Affairs, Government of France, Paris.
- Gardey, J, et A Lalucq. 2015. *Faut-il donner un prix à la Nature ?* Les Petits Matins.
- Garnier, E et al. 2018. « Historical analysis of storm events : case studies in France, England, Portugal and Italy ». *Coastal Engineering* 134: 10-23.
- Garnier, E, et F Surville. 2010. *La tempête Xynthia face à l'histoire. Submersions et tsunamis sur les littoraux français du Moyen Âge à nos jours*. La Croît vif. Saintes.

- Garreau, L, et P Romelaer. 2019. *Méthodes de Recherche qualitatives innovantes*. Economica.
- Gasparin, M, S D Brown, W Green, A Hugill, S Lilley, M Quinn, C Schinckus, M Williams et J Zalasiewicz. 2020. « The business school in the Anthropocene: Parasite logic and pataphysical reasoning for a working earth. *Academy of Management Learning & Education* 19(3) : 385–405.
- Gaudin, J P. 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presse Science Po.
- Gaudin, J P. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Presse de Science Po.
- Gayon, B. 2018. « L'évolution des politiques foncières sur le littoral basque ». *Études rurales* (201): 72-93.
- Geham, J et al. 2017. « Finding theory-method fit : A comparison of three qualitative approaches to theory building ». *Journal of Management Inquiry* 27(3): 284-300.
- Gemenne, F, et A Ronkovic. 2019. *Atlas de l'Anthropocène*. Science Po les Presses.
- Gendron, C, et M F Turcotte. 2003. « Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux ». *Sociologies - Pratiques* (7): 139-56.
- Gendron, C. 2003. « Fondements d'une sociologie économique de l'environnement ». *Écologie & politique* 1(27): 59-78.
- Gerber, J D, et J F Gerber. 2017. « Decommodification as a foundation for ecological economics ». *Ecological Economics* 131(1): 551-56.
- Gianfaldoni, P et A Rostain. 2010. L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance, *Revue Politiques et Management Public*, 27(1) : 143-165.
- Gibert, P. 1986. « Management public, management de la puissance publique ». *Management public, management de la puissance publique* 4(2): 89-123.
- Giicc, 2008. *Impacts du changement climatique, adaptation et coûts associés en France*. 2008. Groupe interministériel Impacts du changement climatique, adaptation et coûts associés en France. Document d'étape.
- Gillet, M. 2009. « L'adaptation au changement climatique ». *Responsabilité et Environnement* (56): 53-59.
- Gioia, D A, K G Corley, et A L Hamilton. 2013. « Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology ». *Organizational Research Methods* 16(1): 15-31.
- Gioia, D, K Corley, et A Hamilton. 2013. « Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology ». *Organizational Research Methods* 16(1): 15-31.
- Giordano, Y. 2003. « Les spécialités des recherches qualitatives ». In *Conduire un projet de recherche, Une perspective qualitative*, , 11-39.

- GIP. 2017. *Littoral de Nouvelle-Aquitaine : le défi de la gestion des risques Chiffres-clés*. 2017. GIP Atlantique.
- Girod-Séville, M, et V Perret. 1999. « Fondements épistémologiques de la recherche ». In *Méthodes de recherche en management*, 13-33.
- Giroux, D. 2006. « Observer l'observateur - Perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique ». *Revue Gouvernance* 3(1): 8.
- Glaser, B G, et A L Strauss. 2006. *The discovery of Gounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction. New brunswick and London.
- Glemain, P. 2019. *L'Économie Sociale et Solidaires. Des fondements à son avenir*. Éditions Apogée, 114p.
- Godard, O. 2000. « L'expérience américaine des permis négociables ». *Économie internationale* 3(82): 13-45.
- Godard, Olivier. « Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ? » *Revue d'économie politique* 117(4): 475-506.
- Godefroy, M, F Jany-Catrice, et L Nirello. 2019. « Une politique sociale locale consolidée par “la mobilisation territoriale”. Le cas du projet “Territoire Zéro Chômeur de longue durée” ». *Revue des affaires sociales* 1(1): 183-91.
- Godinot, S. 2011. « Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ? » *Développement durable et territoires* 2(1).
- Goeldner-Gianella, L. 2018. « La dépoldérisation dans les marais littoraux d'Europe occidentale et de France : quelles entraves sociales et quelles solutions ? »
- Gofin, L. 1998. « Éducation relative à l'environnement et partenariat ». *Symbiose* 1(38): 3.
- Gómez-Baggethun, E, et M Ruiz-Pérez. 2011. « Economic valuation and the commodification of ecosystem services ». *Progress in physical geography* 35(5): 613-28.
- Goss, S. 2001. *Making local governance work*. Macmillan.
- Gouguet, L. 2018. *Guide de gestion des dunes et des plages associées*. Quae.
- Gramberger, M. 2002. *Des citoyens partenaires, Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*. OCDE.
- Granovetter, M. 1983. « The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory* (1).
- Greenwood, R, R Suddaby, et C Hinings. 2002. « Theorizing change : the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields ». *Academy of Management Journal* 45(1): 58-80.

- Grémion, P. 1970. « Introduction à une étude du système politico-administratif local ». *Sociologie du travail* 1(12): 51-73.
- Gret, M, et Y Sintomer. 2020. *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*. La Découverte et Syros.
- Grolleau, J. 2018. *Réenchâter le quotidien : le sens de l'action publique locale*. Les Cahiers de l'observatoire social territorial.
- Groom, M-J, G-K Meffe, et C-R Carroll. 2006. *Principales of conservation biology*. Sinauer Associates.
- Grosser, P. 2001. « Histoire de la guerre froide ou histoire des vainqueurs ? » *Critique internationale* 3(12): 69-80.
- Gueben-Venière, S. 2014. « Vers une gestion renouvelée du littoral nord-ouest européen : des ingénieurs néerlandais, anglais et français de plus en plus “ verts ” ? » Paris.
- Guenoun, M, et N Matyjasik. 2019. *En finir avec le New Public Management*,. IGPDE.
- Guest, G, A Bunce, et L Johnson. 2006. « How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability ». *Field methods* 18(1): 59-82.
- Guillois, Marzouki, 2021, Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions, Rapport du Haut Conseil à la Vie Associative, 106 p.
- Guinard, D. 2007. « Réflexions actuelles sur la notion de service public ». *Regards croisés sur l'économie* 2(2): 36-43.
- Gummesson, E. 2000. *Qualitative methods in management research*. Thousand Oaks : Sage.
- Habermas, J. 1997. *Droit et démocratie, entre faits et normes*. Gallimard.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press Biblio.
- Halimi, S. 2019. « Quand tout remonte à la surface, in Dossier le soulèvement français ». *Le Monde Diplomatique*: 14-15.
- Hall, P. 1993. « Policy Paradigm, Social Learning and the State ». *Comparative Politic* 3(25): 275-96.
- Halpern, C, P Lascoumes, et P Le Galès. 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Hamilton, J T. 1993. « Politics and Social Costs: Estimating the Impact of Collective Action on Hazardous Waste Facilities ». *Journal of Economics* 1(24): 101-25.
- Hammerschmid, G et al. 2013. *Public administration reform in Europe – Views and experiences from senior executives in 10 countries*. . WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project.

- Hassenteufel, P. 2011. *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin.
- Hassenteufel, P. 342apr. J.-C. « Les changements de l'action publique ». In *Sociologie politique : l'action publique*, U, Armand Colin.
- Hecló, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden : From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 306p.
- Hegel, G W F. 1997. *Principes de la philosophie du droit*. 1997^e éd. Gallimard,.
- Heikkurinen, P, S Clegg, A H Pinnington, K Nicolopoulou, et M Alcaraz. 2019. « Managing the Anthropocene: Relational Agency and Power to Respect Planetary Boundaries ». *Organization and Environment* : 1-35.
- Hély, M. 2009. *Les métamorphoses du monde associatif*. Presse Universitaire de France.
- Hénaff, A, et M Philippe. 2014. *Gestion des risques d'érosion et de submersion marines, guide Méthodologique, Projet Cocorisco*.
- Herman, S W. 2004. « Christian business ethics on the employment relation : mapping the terrain ». *Research in Ethical Issues in Organizations* (5): 37-53.
- Hermet, G. 1998. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. 3^{ème}. Paris: Armand Colin.
- Hernandez, S, et C Fiore. 2017. « Le développement durable pour tous, tous pour le développement durable ! Quelle traduction par les organisations publiques territoriales ? » *Management international / International Management / Gestión Internacional* 2(21): 18-31.
- Hernandez, S. 2017. *À la recherche du management territorial. Construire les territoires entre idéologie, paradoxe et management*. Presses Universitaires de Provence.
- Hernu, P. 2019. « Pour une gouvernance et une régulation systémiques des finances des collectivités locales ». *Gestion et finances et publiques* 1(5): 16-24.
- Hertzog, R. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation ». *Revue française d'administration publique* 1(117): 15-30.
- Hlady Rispal, M. 2000. « L'étude de cas : une stratégie de recherche en gestion ». *Revue Française de Gestion* (127): 61-70.
- Hoeffler, C, C LEDOUX Clémence et P PRAT. 2019. « Changement », In : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2019, p. 132-140.
- Hogwood, B W et B G Peters. 1983. *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf. Ingram, M, H Ingram, et R Lejano. 2019. « Environmental Action in the Anthropocene: The Power of Narrative-Networks ». *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(5) : 492-503.

- Ingram, M, H Ingram, et R Lejano. 2019. « Environmental Action in the Anthropocene: The Power of Narrative-Networks ». *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(5) : 492-503.
- Hood, C, et R Dixon. 2013. « A model of cost-cutting in government ? The great management revolution in UK central government reconsidered ». *Public Administration* 91(1): 114-34.
- Hood, C. 1982. « Governmental bodies and governmental growth ». In *Quangos in Britain: government and networks of public policy making*, London: Palgrave Macmillan, 44-45.
- Hood, C. 1991. « A Public Management for All Seasons? » *Public Administration* 1(69): 3-19.
- Hood, C. 2007. « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1): 127-44.
- Howes, E-L, F Joos, C-M Eakin, et J-P Gattuso. « An updated synthesis of the observed and projected impacts of climate change on the chemical, physical and biological processes in the oceans ». *Frontiers in Marine Science* 2(36): 1-27.
- Huault, I. 1998. « Embeddedness et théorie de l'entreprise, autour des travaux de Mark Granovetter ». *Gérer & Comprendre, Annales des Mines* : 73-86.
- Huault, I. 2004. *Une analyse des réseaux sociaux est-elle utile pour le management ?*. In : *Institutions et gestion*. Vuibert. P 30-40.
- Huglo, B. 2014. « La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales ». Thèse de droit public. Université Panthéon-Assas.
- Huron, David, et Jacques Spindler. 1997. *Le management public local*. LGDJ.
- Iacovino, N M, L Cinquini, et S Barsanti. 2017. « Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: The Case of the Tuscany Region ». *Public Organization Review* 17(1): 61-82.
- Iacovino, N M, S Barsanti, et L Cinquini. 2017. « Public Organizations Between Old Public, Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region ». *Public Organiz Rev* 1(17): 61-82.
- Idrac, A M. 2015. « Le numérique dans le management public un terreau d'innovation... ». *Administration & Éducation* 2(146): 55-61.
- Iesf. 2017. « Un engagement plus fort des ingénieurs et des scientifiques dans le débat public ». *Société des ingénieurs et scientifiques de France*: 31 p.
- Ifen. 2017. *Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine*. 2017. Ifen.
- Ihugba, B U. 2012. « CSR stakeholder engagement and Nigerian tobacco manufacturing sub-sector ». *African Journal of Economic and Management Studies* 1(3): 42-63.

- IPCC. 2022. *Impacts, Adaptation and Vulnerability Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymake*. IPCC.
- Irmgard, B, et K Thomas. 2006. « Communautés et entreprises : les a priori qui faussent les outils d'évaluation d'impact ». *Revue internationale des sciences sociales* 3(189): 535-49.
- Itçaina, X. 2010. « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays basque français ». *Géographie, économie, société* 72(1): 71-87.
- Itçaina, X, J Palard, et S Ségas. 2007. *Régimes territoriaux et développement économique*. Presses universitaires de Rennes.
- Itçaina, X. 2005. « Entre christianisme et altermondialisme : le syndicat paysan basque elb ». *Études rurales* 3(4): 195-214.
- Itçaina. X. 2010. « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français ». *Géographie, économie, société* 12(1): 71-87.
- J Williamsom. 2000. « What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ? » *The World Bank Research Observer* 15(2): 251-64.
- Jakobsen, M, et S C Andersen. 2013. « Coproduction and Equity in Public Service Delivery ». *Public Administration Review* 73(5): 704-13.
- Jakobsen, M, et V Andersen. 2013. « Coproduction and Equity in Public Service Delivery ». *Public Administration Review* (73): 704-13.
- Jensen, M, et W Meckling. 1976. « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure ». *Journal of Financial Economics* 3(1): 305-60.
- Jensen, M. 1983. « Organization Theory and Methodology ». *The Accounting Review* 58(2): 319-39.
- Jessop, B. 2003. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster University.
- Jobart, B. 1994. *Le tournant libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Jobert, A. 1998. « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ». *Politox* 11(42): 67-92.
- Johansson, P. 2008. « Implementing stakeholder management: a case study at a micro-enterprise ». *Measuring Business Excellence* 12(3): 33-43.
- Join-Lambert, O, A Mias, et M Pigenet. 2017. « Les syndicats à l'épreuve des frontières public/privé ». *Sociologie du travail* 59(1).
- Jonas, S. 1966. « Talcott Parsons ou le roi nu ». *L'Homme et la société* (1): 55-65.

- Jönsson, A. 2014. « Incrémentalisme ». In *Dictionnaire des politiques publiques. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos*, Références, Presses de Sciences Po, 317-25.
- Jorgensen, T B, et B Bozeman. 2007. « Public Values An Inventor ». *Administration & Society* 39(3): 354-81.
- Joshi, A, et M Moore. 2004. « Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments ». *The Journal of Development Studies*, 40(4): 31-49.
- Jourjon, B. 2014. « Comment redonner du sens à l'action publique ? » *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 3(74): 92-93.
- Jouzel, J. 2015a. *Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes française, Le climat de la France au XXI e siècle*. ONERC.
- Jouzel, J. 2022. Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur, Rapport à Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. 90p.
- Joveniaux, A. 2017. « Le conservatoire du littoral, quarante ans après : quel bilan et quelles perspectives ? », *Hérodote* 2(165): 91-112.
- Juan, M, J L Laville, et J Subirats. 2020. *Du social business à l'économie solidaire, Critique de l'innovation sociale*. Édition érès.
- Juffé, M, et B Mazière. 2008. *Le jeu des acteurs locaux de la prévention des risques : vers un nouveau partage des responsabilités*. Conseil général des Ponts et Chaussées.
- Kafka, F. 1925. *Le procès*,. 1992^e éd. Gallimard Futuropolis.
- Kalaydjian, R, et S Girard. 2017. *Données économiques maritimes françaises 2016*. Ifremer.
- Kaul, I, I Grunberg, et M A Stern. 1999. « Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century, NewYork ». In NewYork: Oxford University Press for the United Nations Development Programme, 546.
- Keraudren, P. 1993. « Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979 : un échec relatif ». *Revue française de science politique* 4(43): 665-72.
- Kirkpatrick, I, S Ackroyd, et R Walker. 2005. « The New Managerialism and Public Service Professions; Change in Health, Social Services and Housing ». In Palgrave Macmillan, 226.
- Klein, J L, Laville, J L et F Moulaert. 2016. « Innovation sociale, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat social. Une mise en perspective historique ». In *L'innovation sociale, Sociologie économique*, Toulouse: ERES, 45-80.
- Kleszczowski, J. 2017. « Construire l'évaluation de l'impact social dans les organisations à but non lucratif : instrumentation de gestion et dynamique de rationalisation ». Thèse de doctorat en sciences de gestion. Université Paris Saclay.

- Klijin, E H. 2008. « Governance and Governance Networks in Europe ». *Public Management Review* 4(10): 505-25.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd.
- Kopp, RER et al. 2014. « Probabilistic 21st and 22nd century sea-level projections at a global network of tide-gauge sites, Earth's Future ». *Earth's Future* 2(8): 383-406.
- Korunka, C, D Charitzer, P Carayons, et F Sainfort. 2003. « Employee Strain and Job Satisfaction Related to an Implementation of Quality in a Public Service Organization : A Longitudinal Study ». *Work & Stress* 17(1): 52-72.
- La séquestration du carbone par les écosystèmes français*. 2019. La Documentation Française.
- La tempête Xynthia du 28 février 2010. Bilan chiffré au 31 décembre 2010*. 2011. Association française de l'assurance.
- Lachaise, B. 2015. « Maurice Grimaud préfet des Landes (1955-1957) ou « un préfet aux champs ». *Histoire@Politique* 3(27): 1-13.
- Lacroix, V, et E Zaccai. 2010. « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante ». *Revue française d'administration publique* 2(134): 205-32.
- Lacroix, V, et E Zaccai. 2010. « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante, Revue française d'administration publique ». *Revue française d'administration publique* 2(134): 205-32.
- Laffite, A et al. 2012. « Elaboration et test d'indicateurs de suivi des initiatives locales de gestion intégrée du littoral méditerranéen ». *Revue Paralia* 5(1): 4-12.
- Laffite, J. 2015. « Les controverses environnementales : Entre conflit et consensus ». *Éducation relative à l'environnement* 12(1).
- Lambert-Habib, M L. 2011. « Le Plan Climat Énergie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines ». *Droit et Ville* (71): 5-41.
- Lambert, A, V Rey, M Provansal, O Samat, et F Sabastier. 2007. « Lutte contre l'érosion littorale : efficacité des méthodes de stabilisation par drainage de plage, le cas de la baie d'Agay, Var ». *Méditerranée* 1(108): 105-17.
- Lambert, A, V Rey, M Provansal, O Samat, et F Sabatier. 2007. « Lutte contre l'érosion littorale : efficacité des méthodes de stabilisation par drainage de plage, le cas de la baie d'Agay, Var ». *Méditerranée* 108: 105-17.
- Lambert, M L . 2015b. « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques ». *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement* 1(2).
- Lambert, M-L. 2015a. « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques ». *La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement* (Hors-série).
- Lane, J E. 2000. *New Public Management*. Routledge.

- Lane, M B, et T H Morrison. 2006. « Public interest or private agenda ? A mediation on the rôle of NGOs in environmental policy and management in Australia ». *Journal of Rural Studies* (22): 232-42.
- Lang, A. 2007. « But Is It For Real? The British Columbia Citizen's Assembly as a Model of State Sponsored Citizen Empowerment ». *Politics & Society* 1(35): 35-69.
- Langlais, J L. 2008. *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*. Rapport remis à Madame Bachelot, 63 p.
- Larriviere, J P. 1997. « Le conservatoire du littoral et ses publications ». *Norois* 44(176): 623-30.
- Lascoumes, P. 1994. *L'Éco-pouvoir. Environnement et politiques*. Paris, La Découverte.
- Lascoumes, P et Le Galès, P. 2018. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Lascoumes, P, 2007. « Les instruments d'action publique, traceurs de changement L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et Sociétés* 2-3(26): 73-89.
- Lascoumes, P, et L Simard. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction ». *Revue française de science politique* 61(1): 5-22.
- Lascoumes, P, et P Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*,. Presse de Science Po.
- Lascoumes, P, et P Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po Académique.
- Lascoumes, P, et P Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po. Paris.
- Lascoumes P, et P Le Galès, 2018. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Lascoumes, P, L Bonnaud, J P Le Bourthis, et E Martinais. 2014. *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. Paris: PUF.
- Lascoumes, P. 1996. « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». *La Gouvernabilité, CURAPP*: 325-38.
- Lascoumes, P. 2002. « De l'utilité des controverses socio-techniques ». *Journal International de Bioéthique* 13(2): 68-79.
- Lascoumes, P. 2012. 2ème édition 2018 *Action publique et environnement*. Presses Universitaires de France.
- Lascoumes, L. 2012. *2 Action publique et environnement*. Presse Universitaire de France.
- Latour, B, et N Schultz. 2022. *Mémo sur la nouvelle classe écologique*,. La Découverte.
- Latour, B. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte.

- Laufer, R, et A Burlaud. 1980. *Management public : gestion et légitimité*. Dalloz.
- Laufer, R, et P Gibert. 1986. « Management public : management de la puissance publique ». *Politiques et management public* 4(1): 167-69.
- Lavaud-Letilleul, V. 2012. « L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français ». *Norois* 1(225): 11-28.
- Laville, J L, et A Salmon. 2015. *Associations et action publique*. Desclée de Brouwer.
- Laville, J L. 2003. « Avec Mauss et Polanyi, vers une théorie de l'économie plurielle ». *Revue du MAUSS* 1(21): 237-49.
- Laville, JL. 2012. La gestion de l'économie sociale et solidaire : propositions théoriques et méthodologiques. *In : Management des entreprises de l'Économie sociale et solidaire*. De Boeck Supérieur. 3-13.
- Le Galès, P, et C Lequesne. 1998. 62 *Le paradoxe des régions en Europe*. L'information géographique.
- Le Galès, P. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 1(45): 57-95.
- Le Galès, P. 1999. « Régulation, gouvernance et territoire ». *In Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: LGD.
- Le Goff, T. 2019. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques de ressources humaines, édition 2019*. Ministère de l'action et des comptes publiques.
- Le Moel, B, P Molinier, et T Ramadier, T. 2015. « Représentation sociale du milieu marin et iconographie du territoire chez des élus de communes littorales françaises ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 15(1).
- Le Moigne, J L. 1995. *Le constructivisme*. ESF. Paris.
- Le Moravan, D. 2010. « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 8(Hors-Série).
- Le Morvan, D. 2012. « La dimension européenne de la problématique littorale, l'exemple de la gestion des risques côtiers ». *Revue Juridique de l'environnement (N-S)*: 207-13.
- Le Treut, H. 2018. *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires*. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine.
- Levin, L-A, et N Le Bris. 2015. « The Deep Ocean under Climate Change ». *Science* 350(6262): 766-68.
- Levin, Lise-A, et N Le Bris. 2015. « The deep ocean under climate change ». *Science* 350(6262): 766-68.

- Liddle, J. 2018. « Public value management and new public governance: key traits, issues and developments ». In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London: Palgrave Macmillan, 967-90.
- Lin, N. 1995. « Les ressources sociales : une théorie du capital social ». *Revue française de sociologie* 4(36).
- Lindblom, C E. 1959. « The Science of 'Muddling Through' ». *Public Administration Review* 2(19), 1959, p. 79-88.
- Lindgaard, J. 2017. « Contaminations de la zad ». *Vacarme* 4(81): 72-76.
- Ling, T. 2002. « Delivering Joined-up Government in the UK : dimensions, issues and problems ». *Public Administration* 4(580): 615-42.
- Lipsky, M. 1973. *Street level bureaucracy and the analysis of urban reform*, George Frederickson, *Neighborhood Control in the 1970s*. Chandler Publishing Co.
- Lipsky, M. 1989. *Street level Bureaucracy: dilemmas of Individual in Public Services*. Russel Sage Foudation. New York.
- Loizeau, J, et J Cermeno. 2022. *Manager la biodiversité dans l'Anthropocène*. In *Dauphine Recherches en Management éd. L'état du management*. Paris. La Découverte.
- Lorinot, P. 1999. « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public ». *Politiques et Management Public*, 17(2): 21-34.
- Lozachmeur, O. 2009. « Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 5(Hors-Série).
- Lozachmeur. « Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 ».
- Lukes, S. 2005. *Power: A Radical View*. 2nd ed. Palgrave Macmillan.
- Lynn, L E, C J Heinrich, et C J Hill. 2001. *Improving governance : a new logic for empirical research*. Georgetown University Press. Washington DC.
- Maclouf, E. 2020. *Pourquoi les organisations industrielles ne sauveront pas la Planète*. Le Bord de l'Eau en Anthropocène.
- Mainguené, A, et L Sebbane. 2019. « Dix ans après la loi de réforme des collectivités territoriales, 34 970 communes dont 774 communes nouvelles ». *Bulletin d'information statistique de ma DGCL* (130): 6.
- Maisetti, N, et L Halbert. 2018. « L'action publique environnementale et le New Public Management en régime de croisière ». *Pôle Sud*, 48 1(48): 57-72.
- Maraquin, C. 2015. « Le partenariat c'est quoi ? » In *Handicap : pratiques professionnelles à domicile*, Santé Social, , 113-22.

- Marcou, G. 2015. « Développement économique : la région, chef de file ? » *Revue française d'administration publique* 4(156): 1037-48.
- Marcou, G. 2015. « L'État, la décentralisation et les régions ». *Revue française d'administration publique* 4(156): 887-906.
- Marcouiller, D-W, J-G Clendenning, et R Kedzior. 2002. « Natural Amenity-Led Development and Rural Planning ». *Journal of Planning Literature* 16(4): 515-42.
- Marcus, V, F Tordjman, et C Blatrix. 2021. « Témoignage. Le budget vert, une vue d'ensemble de l'incidence environnementale du budget de l'État ». *Revue française d'administration publique* 3(179): 657-67.
- Marini, C. 2001. *Le Partenariat : Histoire et essai de définition*.
- Maris, V. 2014. *Nature à vendre : les limites des services écosystémiques*. Quae.
- Marquet, V, et D Salles. 2014a. « L'adaptation au changement climatique en France et au Québec, Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées ». *Critique internationale* 1(62): 73-91.
- Marquet, V. 2014b. « L'adaptation au changement climatique en France et au Québec. Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées ». *Critique internationale* 1(62): 73-91.
- Marshall, B, P Cardon, A Poddar, et R Fontenot. 2013. « Does sample size matter in qualitative research?: A review of qualitative interviews in IS research ». 54(1): 11-22.
- Martinet, A-C. 1984. *Management stratégique : organisation et politique*. McGraw-Hill.
- Massardier, G. 2003. *Politiques et action publiques*. Armand Colin.
- Matagne, P. 2003. « Aux origines de l'écologie ». *Innovations* 2(18): 27-42.
- Maurel, P. 2005. *Démarche d'évaluation du rôle des technologies de l'information géographique pour la concertation dans des projets environnementaux : Développement d'une méthode générique et application à des études de cas, Programme Concertation, Décision, Environnement*. CEMAGREF.
- Mauroy, P. 2000. *Refonder l'action publique locale*. . Rapport au Premier Ministre.
- Mauss, M, et E Durkheim. 2017. *De quelques formes primitives de classification*. Presses Universitaires de France.
- May, D R, R L Gilson, et M M Harter. 2004. « The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work ». *Journal of occupational and organizational psychology* (77): 11-37.
- Mazeaud, A, et M Nojon. 2018. *Le marché de la démocratie participative*. Éditions du Croquant.
- Mazuir, F. 2004. « Le processus de rationalisation chez Max Weber ». *Sociétés* 86(4): 119-24.

- Me. 2007. *Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*. Ministère de l'écologie.
- Medde. 2014. *Plan de prévention des risques littoraux : Guide méthodologique*. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.
- Médétonwan Guédé, O et al. 2019. *Vers un cadrage théorique interdisciplinaire portant sur la co-construction*. Université du Québec à Chicoutimi.
- Meen. 2018. *Tout savoir sur la GEMAPI*. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer.
- Mefi. 2004. *La Démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Ménesguen, A. 2001a. *L'eutrophisation des eaux marines et saumâtres en Europe, en particulier en France*. Ifremer.
- Ménesguen, A. 2001b. *L'eutrophisation des eaux marines et saumâtres en Europe, en particulier en France*. Ifremer.
- Meneteau, J P. 2019. *Recomposition spatiale des territoires littoraux*. IGAS, CGEDD, IGSPV.
- Mercanti-Guérin, M. 2011. « Analyse des réseaux sociaux et communautés en ligne : quelles applications en marketing ? ». *Management & Avenir* 32(2).
- Mercier, J. 2002. *L'administration publique, de l'école classique au nouveau management public*. Les Presses de l'Université de Laval.
- Mercier, S. « La théorie des parties prenantes : une synthèse de la littérature ». In *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, 157-72.
- Merckelbagh, A. 2009a. « 1971-1986 : des mesures de protection et de valorisation ». In *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve république*, Hors collection, , 172-206.
- Merckelbaght, A. 2009b. « Une occupation débordante ». In *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve république*, Hors collection, , 15-39.
- Mercklé, P. 2004. *Sociologie des réseaux sociaux*. La Découverte. 117p.
- Mermet, L, et M Berlan-Darqué. 2009. *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*. L'Harmattan.
- Mermet, L, Raphaël Billé, et Maya Leroy. 2005. « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement ». 13(2): 127-37.
- Merton, R K. 1997. *Éléments de théorie et de méthode sociologique*. Armand Colin.
- Mesnard, A H. 2009. « L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrée des Zones côtières ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (Hors-série).

- Metais-Wiersch, E. 2019. « La révolution des Civic Tech ». In *Démocratie participative digitale. Angoulême expérimente les projets participatifs digitaux*, Académie des Sciences de Management de Paris, EMS Edition, 56-87.
- Metcalfe, L, et S Richards. 1990. *Improving public management*. 2eme édition. London: Sage.
- Meur-Ferec, C, et V Morel. 2004. « Erosion of coastline : an exemple of risk management ». *Nat. Sci. Soc* 12(3): 263-73.
- Meur-Ferec, C. 2009. « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (Hors-série).
- Meur-Férec, Catherine, et Valérie Morel. 2004. « Coastal Erosion: An Example of Risk Management ». *Natures Sciences Sociétés* 12: 267-73.
- Michel-Guillou, E, P-A Lalanne, et N Krien. 2015. « Hommes et aléas : appréhension des risques côtiers par des usagers et des gestionnaires de communes littorales ». *Pratiques Psychologiques* 21(1): 35-53.
- Michel-Guillou, É, P-A Lalanne, et N Krien. 2015. « Hommes et aléas : appréhension des risques côtiers par des usagers et des gestionnaires de communes littorales ». *Pratiques Psychologiques* 21(1): 35-53.
- Michelot, A. 2011. « Synthèse et conclusions sur la gestion durable des zones côtières et marines. Au-delà des discours, des enjeux opérationnels pour le développement durable ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (Hors-série).
- Micoud, A. 2001. « La nébuleuse associative ». In *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, , 119-29.
- Miles, M B, et A M Hubermann. 2005. *Analyse des données qualitatives*. Édition de Boeck. Bruxelles.
- Mineo-Kleiner, L, et C Meur-Ferec. 2016a. « Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels ». *La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement* 16(2).
- Mineo-Kleiner, L. 2016b. « Relocaliser les enjeux exposés aux risques côtiers en France : points de vue des acteurs institutionnels ». *VertigO: La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement* 2(16).
- Ministère de l'écologie et du développement durable. 2004. *Plan Climat 2004, face au changement climatique, agissons ensemble*. Paris.
- Miossec, A. 1995. « Le traitement du recul de la ligne de rivage en France : pratiques sociales autour d'un problème de nature ». *Noréis* 42(165): 153-72.
- Miossec, A. 2001. « La place du tourisme dans la politique du littoral en France, du rapport Piquard au rapport Bonnot ». *Hommes et Terres du Nord* 1(2): 77-80.

- Moisdon, J C. 1997. « Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation ». *Politiques et Management Public* 4(15): 177-78.
- Mol, A P J, et G Spaargaren. 2000. « Ecological modernization theory in debate: A review ». In Montréal, 24.
- Mol, A P J. 2000. « The Environmental Movement in an Era of Ecological Modernisation ». *Geoforum* 31(1): 45-56.
- Mol, A PJ, Spaargaren, G et D A Sonnenfeld. 2003. « Reflections on the potentials of ecological modernization as a social theory ». *Organization and Environment* 16(3): 306-44.
- Mollard, A et al. « Les aménités environnementales : quelle contribution au développement des territoires ruraux? » *VértigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (Hors-Série).
- Monédiaire, G. 2011. « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte ». *Participations* 1(1): 134-55.
- Monin, P, et C G Rüling. 2013. « Réflexions sur la méthodologie 'à la Gioia' ». In Clermont-Ferrand.
- Monnin, A, D Landivar, E Bonnet. 2021. *Héritage et fermeture : une écologie du démantèlement*. éditions divergences. 150 p.
- Moore, F H. 1995. *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M H. 2013. « Introduction ». In Harvard University Press, 1-19.
- Moore, M H. 2014. « Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis ». *Public Administration Review* 74(4): 465-77.
- Moreau Defarge, P. 2003. *La gouvernance*. Presses universitaires de France.
- Moreau, S. 2017a. *Des pressions plus fortes en bord de mer, surtout dans les territoires ruraux et périurbains*.
- Morgan, D F, et B J Cook. 2014. *New Public Governance : A regime-centred perspective*. M-E Sharpe.
- Morlino, L. 2010. « Légitimité et qualité de démocratie ». *Revue internationale des sciences sociales* (196): 41-53.
- Motard, A M. 2009. « Introduction : les syndicats britanniques, déclin ou renouveau ? » *Revue Française de Civilisation Britannique* 15(2): 5-14.
- Mourier, B, et V Decroix. 2012. *Évaluer l'impact social*. Avise.
- Mousli, M. 2004. *Pays Basque 2010, la prospective dans un territoire d'exception*. Cahier du LIPSOR.

- Mtes. 2020. *Politique Maritime de la France, Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2020*. Ministère de la Transition écologique et solidaire.
- Muro, M, et P Jeffrey. 2008. « A Critical Review of the Theory and Application of Social Learning in Participatory Natural Resource Management Processes ». *Journal of Environmental Planning and Management* 3(51): 325-344.
- Narcy, M. 2009. « Les salariés du secteur associatif sont-ils davantage intrinsèquement motivés que ceux du secteur privé ? » *Économie & prévision* 2(188): 81-99.
- Nedey, F. 2017. « Dans six mois la Gemapi ». *La Gazette des communes*: 30-39.
- Niosi, J. 2002. « La théorie du choix rationnel : un commentaire ». *Sociologie et sociétés*, 1(34): 79-86.
- Norman, R. 2007. « Entre finalités de service public et production mesurable : la redéfinition de la valeur publique dans le modèle néo-zélandais d'administration ». *Revue Française d'Administration Publique* 3(123): 323-35.
- Norström, A V, et C Cvitanovic. 2020. « Principles for knowledge co-production in sustainability research ». *Nature Sustainability* 1(3): 182-90.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Norström, A V, C Cvitanovic, et H Österblom. 2020. « Principles for knowledge co-production in sustainability research ». *Nature Sustainability* (3): 182-90.
- Nyberg, D, et C Wright, C. 2020. *Climate-proofing management research*. Academy of Management Perspective. In Press.
- O'Flynn, J. 2007. « From New Public Management to Public Value : Paradigmatic Change and Managerial Implications ». *The Australian Journal of Public Administration* 66(3): 353-66.
- O'Riordan, B. 1999. « La pêche au-delà des eaux communautaires. Qui paye et qui bénéficie ? » *El Anzuelo* 1(3): 4-6.
- Ocde. 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*. 1996. OCDE. Comité d'aide au développement.
- Offe, C, et U Preuss. 1999. « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ». In *Les Démocraties modernes à l'épreuve*, , 119-231.
- Onml. 2017. *Les données clés de la mer et du littoral*. 2017. Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'Écologie, l'Agence des aires marines protégées et l'Ifremer dans le cadre de l'Observatoire national de la mer et du littoral.
- Orwell, G. 1949. 1984. 2015^e éd. Gallimard.
- Osborn, Stephen. 2010. *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. Londres.

- Osborne, J B. 1978. *Management by Objectives: The Process and Status of Implementation in State Departments of Education and Selected School Districts*. Electronic Theses and Dissertations. Paper 2867.
- Osborne, S P, Z Radnor, et G Nasi. 2013. « A New Theory for Public Management ? Towards a (Public) Service Dominant Approach ». *American Review of Public Administration* 2(43): 135-58.
- Osborne, S P. 2006. « The new public governance ? » *A Public Management Review* 8(3): 277-387.
- Osborne, S P. 2018. « From Public Service Dominant Logic to Public Logic : Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation ? » *Public Management review* 20(2): 225-31.
- Osborne, SP. 2010. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Ostrom, E. 1996. « Crossing the Great Divide : Co-production, Synergy and Développement ». *World Development* 6(24): 1073-87.
- Ostrom, E. 1996. « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and développement ». *World Development* 6(24): 1073-87.
- Ostrom, Elinor. 1996. « Crossing the Great Divide : co-production ». 24(6): 1073-87.
- Padioleau, J G. 1982. *L'État au concret*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Page, E. 2008. « Le principe des agences en Grande-Bretagne : de la révolution à l'opacité salubre ». In *Les réorganisations administratives. Bilans et perspectives en France et en Europe*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 95-113.
- Pałasz, M. 2020. *Management in the Anthropocene - Cultural Studies Review*, special issue editor: Michał Pałasz, deadline 10. December 2020.
- Palier, B. 2010. « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) ». In *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*, Références, Presses de Sciences Po, 411-19.
- Parisé, P. 2013. *Rapport annuel 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable*. Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Parisse, J et E Port, 2020, *Construire la recherche avec la société civile : les enjeux de la démarche d'intermédiation*. Cahier de l'action n°55. Injep. 94 p.
- Parsons T et E A Shils. 1951. *Toward a general theory of action*. Harvard University Press.
- Parsons, T, R F Bales, et E A Shils. 1953. *Working Papers in the Theory of Action*. 1st edition. The Free Press.

- Partelow, S, M Bavinck, A Schlüter, et K Carlisle. 2020. « Environmental governance theories: a review and application to coastal systems ». *Ecology&Society* 25(4): 19.
- Paskoff, R . 2004. « Les littoraux sableux et dunaires : de l'abondance à la pénurie en sédiments (Sandy shorelines and coastal dunes : from plenty to scarcity of sediments) ». *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 3(81): 373-82.
- Pasquero, J. 2008. « Entreprise, Développement durable et Théorie des parties prenantes: esquisse d'un arrimage socio-constructionniste ». *Management International* 2(12): 27-47.
- Passeron, J C, et P Bourdieu. 1964. *Les héritiers : les étudiants et la culture*. Édition de Minuit.
- Paulet, J P. 2007. *Les villes et la mer*. Elipses.
- Pautard, E. 2018. *Modes de vie et pratiques environnementales des Français*. Commissariat général au développement durable.
- Peck, E, et H Dickinson. 2008. *Managing and Leading in Inter-Agency Settings*. Bristol: UK: The Policy Press.
- Peirce, C S. 1965. *Collected papers of Charles Sanders Peirce*. Harvard University Press. Cambridge.
- Peluso, N L, et M J Watts. 2001. *Violent Environments*. First ed. USA. Cornell University Press.
- Pendleton, L, P Atiyah, et A Moorthy. 2007. « Is the Non-Market Literature Adequate to Support Coastal and Marine Management? » *Ocean & Coastal Management* 5-6(50): 363-78.
- Periac, E. 2016. « L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs, le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale ». Thèse École doctorale n°396 : Économie, Organisations & Société. MINES ParisTech.
- Péron, F. 1994. « Fonctions sociales et dimensions subjectives du littoral ». *Études rurales, Littoraux en perspectives* 1(133-134): 31-43.
- Perret, B. 2008. « L'évaluation des politiques publiques: Entre culture du résultat et apprentissage collectif ». *Esprit* 12(350): 142-59.
- Perret, B. 2011. *L'évaluation des politiques publiques*. 2018^e éd. La Découverte.
- Perroud, T. 2018. « Les études d'impact dans l'action publique en France : perspectives critiques et propositions ». *Revue Politiques et Management Public* 3-4(35): 215-42.
- Pesqueux, Y. 2020. *La question méthodologique en sciences de gestion : attitude constructiviste et attitude positiviste*. CNAM.
- Pestoff, V, T Brandsen, et B Verschuere. 2015. *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge.
- Pestoff, V. 2008. *A Democratic Architecture for the Welfare State*. London & New York: Routledge.

- Pestoff, V. 2014. « Collective Action and Sustainability of Co-production ». *Public Management Review* 3(16): 383-401.
- Petit, A. 2019. « Les aires marines protégées “à la française”, un enjeu de politique internationale ». *Bulletin de l'institut Pierre Renouvin* 1(49): 161-71.
- Petitimberty, R. 2018. « Monnétarisation des services écosystémiques, La monnétarisation des services écosystémiques comme référence d'action publique : institutionnalisation d'une norme “performante” de l'action publique environnementale ». *Pôle Sud* 48(1): 73-89.
- Peuch, E. 2010. *Retour d'expérience de la Tempête Xynthia en Charente-Maritime*. SDIS 17.
- Pham, H V. 2012. « La décision publique à l'épreuve des conflits ». *Revue d'économie industrielle* 1(138): 92-126.
- Pierson, P. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 2(94): 251-67.
- Pitron, F, et V Jolivet. 2007. *La gestion du littoral et des espaces marins*. L.G.D.J.
- Pitseys, J. « Le concept de gouvernance ». *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 65(2): 207-28.
- Plan de prévention des risques littoraux : Guide méthodologique*. 2015. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE : DGPR /SRNH).
- Planton, S. 2015b. *Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises*. J.Jouzel (dir), *Le climat de la France au XXI e siècle, Volume 5, 27 février 2015, Rapport ONERC, 71 pages*. ONERC.
- Point, S. 2018. « L'analyse des données qualitatives : voyage au centre du codage », dans : Françoise Chevalier éd., *Les méthodes de recherche du DBA*. Caen, EMS Editions, « Business Science Institute », p. 262-282
- Pollitt, C . 2016. « Managerialism Redux? » *Financial Accountability & Management* 32(4): 429-47.
- Pollitt, C, et G Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3eme édition. Oxford University Press.
- Pollitt, C. 1998. « Managerialism Revisited ». In *Taking Stock: Assessing Public Service Reforms*, Montreal: McGill-Queens University Press, 45-77.
- Pollitt, C. 2003. *The essential Public Manager*. Open University Press.
- Ponce, C, et A Arellano Hernández. 2015. « Articulation science et société : un guide méthodologique pour les études sociales des sciences et technologies. À propos de Dominique VINCK (2015). *Ciencias y sociedad. Sociología del trabajo científico*. Barcelona, Gedisa », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 4 (9), 503-511.

- Pontier, J M. 2018. « Contractualisation et libre administration ». *Revue française de droit administratif, Dalloz*: 201-8.
- Pörtner, H-O, D-C Roberts, Masson-Delmotte, P Zhai, et al. 2019. *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. IPCC.
- Pörtner, H-O, D-C Roberts, V Masson-Delmotte, et P Zhai. 2019. *L'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique, Résumé à l'intention des décideurs*. Rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du clima.
- Poveda, T. 2015. *L'Eusko, Monnaie locale complémentaire du Pays Basque : vers un mouvement local alternatif ?* Université Pau et Pays de l'Adour. Mémoire de Master 2 recherche.
- Power, T. 1988. *The Economic Pursuit of Quality*. M.E. Sharpe. New York.
- Quenault, B. 2015. « La résilience comme injonction politique post-Xynthia ». *EspacesTemps.net, Association Espaces Temps.net*: 1-19.
- Rambaud, A, et H Chenet. 2020. « How to re-conceptualise and re-integrate climate finance into society through ecological accounting? ». *Working Paper*. 36 p.
- Ranson, S, et J Stewart. 1989. *Management for the Public Domain, Enabling the Learning Society*. Macmillan.
- Raymond, R. 2009. « La "société civile", ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires, ». *L'Information géographique* 73(2): 10-28.
- Reed, M S. 2008. « Stakeholder participation for environmental management: A literature review ». *Biological conservation* (141): 417-2431.
- Renaudat, E, et P Warin. 2003. « Les dépanneurs de justice, Les «petits fonctionnaires» entre qualité et équité ». *Recherches et Prévisions, Familles, vieillissement et générations* 1(71): 111-13.
- SDIS, 2011. *Retour d'expérience de la Tempête Xynthia en Charente-Maritime*. 2011. SDIS 17.
- Rey-Valette, H, et M Antona. 2009. « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 9(1).
- Rey-Valette, H, et S Roussel. 2013. « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable ». *Développement durable et territoires* 1(8).
- Rey-Valette, H, P Carbonnel et S Roussel, et A Richard. 2006. « L'apport de la GIZC à la gestion de l'érosion : Intérêt et exemple en Méditerranée française ». *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement* 7(3).
- Rey-Valette, v et al. 2012. « Les plages du littoral languedocien face au risque de submersion : définir des politiques de gestion tenant compte de la perception des usagers ». *Géographie, économie, société* 14(4): 369-391.

- Reyers, B et al. 2015. « Navigating complexity through knowledge coproduction: Mainstreaming ecosystem services into disaster risk reduction ». *Proc Natl Acad Sci U S A* 24(112): 7362-68.
- Rhodes, R. a. W. 2006. « The New Governance: Governing Without Government ». *Political Studies* 4(44): 652-67.
- Rhodes, RAW. 2007. « The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians ». *The Australian Journal of Public Administration* 66(4): 406-21.
- Ribémont, T, T Bossy et , A Evrard. 2018. « Chapitre 9. Les pesanteurs de l'action publique », In : *Introduction à la sociologie de l'action publique*. sous la direction de Ribémont T, Bossy T, Evrard A. Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, « Ouvertures politiques », p. 157-169.
- Richard, J, D Bensadon, et A Rambaud. 2018. « La comptabilité écologique : une vraie révolution comptable ? » In *Comptabilité financière, Management Sup*, Dunod, 288-316.
- Richard, J. 2012. *Comptabilité et développement durable*. Economica.
- Richard, P. 2006. *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat - Ministère des Collectivités territoriales.
- Richard, R. 2009. « La "société civile", ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires ». *L'Information géographique* 73(2): 10-28.
- Riché, P, et E Aeschiman. 2020. « Bruno Latour : dans le monde d'après, "c'est à la société civile d'agir !" » *L'Obs*.
- Richez-Battesti, N, F Petrella, et E Melnik. 2011. « Quelle qualité de l'emploi au sein de l'économie sociale et solidaire ? Premiers résultats sur données françaises ». *RECMA* 1(319): 57-77.
- Rignote, E et al. « Recent Antarctic ice mass loss from radar interferometry and regional climate modelling ». *Nature Geoscience* 1(1): 106-10.
- Rival, M. 2012. « Entreprises privées et décision publique. Acteurs et organisation stratégique du lobbying dans les grandes entreprises en France ». *Politiques et management public*, 29(3): 431-49.
- Rival, M, M Carmes, F Tremblay-Racicot , M Benoit, A Berthinier-Moncet et B Arruabarrena . 2022. « Les nouvelles gouvernances de l'action publique en contexte d'urgences écologique et climatique : une approche pluridisciplinaires ». Colloque ACFAS du 12 et 13 mai. Laval (Canada).
- Robert, R. 1995. « Public involvement from consultation to participation ». In *Environmental and social impact assessment*, Chichester, John Wiley & sons ltd.
- Robert, S, P Cicille, et A Schleyer-Lindenmann. 2016. « Appréhender les modes d'habiter le littoral par les représentations sociales du paysage ». In *Habiter le littoral. Enjeux contemporains*, Aix-Marseille, 79-93.

- Robinson, N A. 2012. « Beyond sustainability: environmental management for the Anthropocene Epoch: Beyond sustainability ». *Journal of Public Affairs* 3 (12) : 181-184.
- Rocle, N, A Laffite, J Denis, et Y Hénocque. 2011. « Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale : L'exemple de la gestion intégrée de la mer et du littoral ». In Schoelcher, 14.
- Rocle, N. 2015. « Gouverner l'adaptation au changement climatique sur (et par) les territoires. L'exemple des littoraux aquitain et martiniquais ». *Natures Sciences Sociétés* 23(3): 244-55.
- Rocle, N. 2017. « L'adaptation des littoraux au changement climatique. Une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique ». Sociologie. Université de Bordeaux.
- Roman, C. 2014. *Panorama régional des démarches, Politique de la ville et pays en Aquitaine 2007/2013*. PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE.
- Romanin Jacur, F. 2011. *Les Conférences des Parties des Conventions Internationales de Protection de L'Environnement en Droit International Général*. New York University, School of Law ; University of Milan - Faculty of Law.
- Rosanvallon, P. 1998. *Le peuple introuvable, histoire de la souveraineté française*. Gallimard.
- Royer, I, et P Zarlowski. 2014. « Le design de la recherche ». In *Méthodes de recherche en management*, , 169-96.
- Rubin, H J, et I S Rubin. 1995. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Sage Publications. London.
- Rudolf, F. 2013. « De la modernisation écologique à la résilience : un réformisme de plus? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 13(3).
- Rui, R. 2009. « Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée ». In L'Harmattan, 77-87.
- Rumpala, Y. 2003. *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*. L'Harmattan.
- Rumpala, Y. 2008. « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance ». *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement* 8(2).
- Rupprecht Consult. 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe*. Rupprecht Consult-Forschung & Beratung GmbH. Final Rapport 2006.
- Ryan, B. 2012. « Co-production: option or obligation? » *Australian Journal of Public Administration* 71(3): 314-24.
- Ryan, V. 2012. « Co-production: option or obligation? » *Australian Journal of Public Administration* 71(3).

- Sachs, J. 2005. *Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. New York: Programme des Nations Unies pour le développement.
- Safina, C. 1998. « Scorched-earth fishing ». *Science & Technology* 14(3): 33-36.
- Salamon, L. M. 2002. « The Tools Approach and the New Governance: conclusion and Implications ». In *The Tools of government: A guide to the New Governance*, Oxford University Press Biblio, 669.
- Salles, D, et H Le Treut. 2017. « Comment la région Nouvelle Aquitaine anticipe le changement climatique ? » *Sciences Eaux & Territoires* 1(22): 14-17.
- Salles, D, et P Leroy. 2013. « Gouvernance environnementale ». In *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris: GIS Démocratie et Participation.
- Sallinen, L, I Inkeri Ruuska, et T Ahola. 2013. « How governmental stakeholders influence large projects: the case of nuclear power plant projects ». *International Journal of Managing Projects in Business* 6(1): 51-68.
- Salmon, L. M. 2011. « The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction ». *Fordham Urban Law Journal* 28(5): 1611-74.
- Santo, V M, et P E Verrier. 1993. *Le management public*. Presse Universitaire de France.
- Sarfati, F, et J Simha. 2013. « Chronique d'une recentralisation : le fonds d'expérimentation pour la jeunesse ». *Connaissance, de l'emploi* 1(102): 4.
- Saussier, S, et A Yvrande-Billon. 2007. *Économie et coûts de transaction*. La Découverte.
- Schlosberg, D. 2016. « Environmental Management in the Anthropocene » In Teena Gabrielson.
- Scroggins, W A. 2008. « Antecedents and outcomes of experienced meaningful work: A person-job fit perspective ». *Journal of Business Inquiry* 7(1): 67-78.
- Settele, J, D Brondizio, E Brondizio, et P Daszak. 2020. *Les mesures de stimulation liées au COVID-19 doivent sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et sauvegarder la nature pour réduire le risque de futures pandémies*. The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Severino, J M. 2001. « Refonder l'aide au développement au XXIe siècle ». *Critique internationale* 1(10): 75-99.
- Sfez, L. 1992. *Critique de la décision*, 4e éd., Paris, Presses de la FNSP.
- Shamir, B. 1991. « Meaning, self and motivation in organizations ». *Organization Studies* (12): 405-24.
- Shindler, B, et J Neburka. 1997. « Public participation in forest planning: eight attributes of success ». *Journal of Forestry* 7(91): 17-19.

- Shindler, B, et M W Brunson. 2002. *Social Acceptability of Forest Conditions and Management Practices: A Problem Analysis*. United States Department of Agriculture.
- Shon, D. 1973. *Beyond the Stable State. Public and private learning in a changing society*. New York: Harmondsworth-Penguin.
- Sibieude, T, et C Claverie. 2011. *La mesure de l'impact social, Après le temps des discours, voici venu le temps de l'action*. Paris: Conseil Supérieur de l'ESS.
- Sibille, H, C Langendorff, C Leroy Themezz, et N Voisin. 2014. *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social*. Comité français sur l'investissement social.
- Simard, L, et J M Fourniau. 2007. « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public ». In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Recherches, Paris: La Découverte, 318-31.
- Simon, H A. 1956. « Rational Choice and the Structure of the Environment ». *Psychological Review* 2(63): 129-38.
- Siné, A. 2005. « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique ». *Politiques et management public* 23(3): 19-40.
- Sintomer, Y, C Hertberg, et A Rôcke. 2008. *Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public*. La Découverte.
- Sirontnik, K A, et J I Goodlad. 1989. « School-University Partnerships in Action: Concepts, Cases ». *American Journal of Education* 97(4): 443-65.
- Smith, R. 2004. « Focusing on Public Value: Something New and Something Old ». *Australian Journal of Public Administration* 63(4): 68-79.
- Smouts, M C, D Battistella, et P Venesson. 2003. *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*. Dalloz.
- Sørensen, E, et J Torfing. 2005. « Democratic Anchorage of Governance Networks ». *Scandinavian Political Studies* 3(28): 195-219.
- Sorrentino, M, M F Sicilia, et M Howlett. 2018. « Understanding co-production as a new public governance tool, Policy and Society ». *Policy and Society* 37(3): 277-93.
- Spanou, C. 2003. *Citoyens et administration, les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*. L'harmattan.
- Stenger, T, et A Coutant. 2010. « Les réseaux sociaux numériques : des discours de promotion à la définition d'un objet et d'une méthodologie de recherche, *Journal of Language and Communication Studies* 44.
- Stern, N. 2006. *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Stievenart, E, et A C Pache. 2014. « Évaluer l'impact social d'une entreprise sociale : points de repère ». *RECMA* 1(331): 76-92.

- Stigloe, J. 2009. *Scientifiques citoyens reconnecter les sciences à la société civile*. Demos.
- Stocker, T-F et al. 2013. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC.
- Stoker, G. 2006. « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance ? » *American Review of Public Administration* 36(1): 41-57.
- Tabar-Nouval, M-C. 2010. « Développement urbain durable des villes côtières, risques et gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (8).
- Tchernonog, V. 2018. *Les associations : État des lieux et évolutions vers quels secteur associatif demain ?* Fondation Crédit Coopératif.
- Thépot, J. 2007. « Jensen et Meckling trente ans après ». *Revue française de gestion* 6(175): 15-22.
- Thériault, J. 1994. « L'individualisme démocratique et le projet souverainiste ». *Sociologie et sociétés* 26(2): 19-32.
- Theys, J. 2003. « La Gouvernance, entre innovation et impuissance ». *Développement durable et territoires* (32).
- Thiéart, R A. 2003. *Introduction dans le management*. Presses Universitaires de France.
- Thoening, JC. 1999. In *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et société, LGDJ.
- Tonneau, J-P et al. 2017. « Les observatoires territoriaux, Des outils de la société de la connaissance ? » *Revue Internationale Géomatique* 27(3).
- Tor, A B, et S Hanne. 2009. « Qu'est-ce que la political ecology ? » *Natures Sciences Sociétés* 1(17): 3-11.
- Torring, J, et P Triantafillou. 2013. « What's in an Name ? Grapsing New Public Governance as a Political-Administrative System ». *International Review of Public Administration* 18(2): 9-25.
- Torre, A, et J B Traversac. 2011. *Territorial Governance*. Springer Verlag. Heidelberg & N. York.
- Toth, B. 2010. « Public participation and democracy in practice – Arrhus convention principles as a democratic institution building in the devlopping world ». *Journal of land ressources et environmental law* 30(3): 295-330.
- Touchais, L, et C Herriau. 2009. « Le contrôle de gestion dans une dynamique de changement : définition d'un cadre conceptuel et application à la relecture d'un processus de transmission ». *Management & Avenir* 22(2) : 70-91
- Touraine, A. 1959. « Entreprise et bureaucratie ». *Sociologie du travail* (10-12): 58-71.

- Tournadre-Plancq, J. 2010. « La naissance du New Public Management en Grande-Bretagne et sa reformulation par les néotravailleurs ». In *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Cahiers libres, Paris: La Découverte, 87-91.
- Tremblay, S et al. 2019. « Vers une synthèse des écrits portant du sur le concept de co-construction : regard croisé entre la gestion de projet et le travail social ». *Revue de Management et de stratégies*: 1-10.
- Trosa, S, et A Bartoli. 2016. *Les paradoxes du management par le sens*. Presses de l'EHESP.
- Trosa, S. 1989. « Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé ». *Politique et Management Public* 7(2): 237-50.
- Trosa, S. 2000. « Christopher Pollitt et Geert Bouckaert: public management reform, a comparative analysis ». *Politiques et Management Public*, 18(4): 184-89.
- Trosa, S. 2006. *Modernisation du management public : le pari de la qualité*. Institut de l'entreprise.
- Trosa, S. 2010. « Donner du sens aux méthodes de modernisation de l'administration, Ecole nationale d'administration ». *Revue française d'administration publique* 3(135): 533-48.
- Trosa, S. 2017. « Pour un management public des paradoxes ». *Gestion & Finances Publiques* (1): 96-101.
- Unfccc. 2009. *Investment and financial flows. To address climate change*. 2009. Climate Change Secretariat (UNFCCC).
- Vaillancour, Y. 2015. « La co-construction des politiques publiques ». In *Associations et Action publique*, Desclée de Brouwer, 421-48.
- Vaillancourt, Y. 2008. *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la co-construction des politiques publiques*. Montreal: CRISES.
- Valentin, P. 2009. *Chômage de longue durée – Emploi précaire – Plaidoyer pour une économie solidaire*. Chroniques Sociales.
- Valentin, P. 2013. « Pour des territoires « zéro chômeur de longue durée ». *Revue Projet* 5: 72-78.
- Van Haeperen, B. 2012. « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne ». *Reflets et perspectives de la vie économique* 2(1): 83-99.
- Van Tatenhove, J P M, et P Leroy. 2003. « Environment and Participation in a Context of Political Modernisation ». *Environmental Values* 12(2): 155-74.
- Vanroye, C, et C Auffret. 2010. « Coût de la protection côtière en Languedoc-Roussillon : quelle rentabilité ». In Orléans.
- Viau, J, H Sassi, et H Pujet. 2021. « La Négociation responsable ». In Pearson, 216.

- Vigour, C, L De Verdalle, et T Le Bianic. 2012. « S'inscrire dans une démarche comparative : enjeux et controverses ». In *Ce que comparer veut dire : les démarches comparatives en sciences sociales*, Terrains et Travaux : Revue de Sciences Sociales, , 5-21.
- Vinet, F, L Boissier, et S Defossez. « La mortalité comme expression de la vulnérabilité humaine face aux catastrophes naturelles : deux inondations récentes en France (Xynthia, var, 2010) ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 11(2): 2011.
- Vorreux C, M Berthault et A Renaudin. 2019. Mobiliser l'enseignement supérieur pour le climat. The Shift Project. 102p.
- Wacheux, F. 1996. *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Economica.
- Wahnich, S. 2022. « La construction de la légitimité et de l'autorité : les démocraties face à la COVID-19 ». *Argumentation et Analyse*. En ligne.
- Waintrop, F, et C Chol. 2003. « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités ». *Politiques et Management Public* 3(21): 119-37.
- Waintrop, F. 2011. « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation ». *Revue française d'administration publique* 1(137-138): 209-15.
- Walker, P A. 2005. « Political ecology: where is the ecology? » *Progress in Human Geography* 1(29): 73-82.
- Warin, P. 2003. « Le non recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance ». *Informations sociales* (109): 94-101.
- Warin, P. 2016. *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Weber, M. 1991. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Poche.
- Wildavsky, A. 1979, *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*, Reprint, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.
- Williamson, J. 1990. « What Washington Means by Policy Reform ». In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*,.
- Williamson, J. 2003. *Un train de réformes, Consensus de Washington : un bref historique et quelques suggestions*. Washington: Fonds monétaire international.
- Williamson, P, J P Gattuso. 2022. Carbon Removal Using Coastal Blue Carbon Ecosystems Is Uncertain and Unreliable, With Questionable Climatic Cost-Effectiveness. *Front. Clim.*
- Williamson, O E. 1981. « The Economics of Organization, the Transaction Cost Approach ». *American Journal of Sociology* 87(3): 448-577.
- Williamson, O E. 1998. « Transaction Cost Economics: How It Works ; Where it is Going ». *De Economist* 146: 23-58.

- Witesman, E. 2020. « Public Value Governance: A Framework ». In *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, Palgrave Macmillan, 1-22.
- Xu, R, Q Sun, et W Si. 2015. « The Third Wave of Public Administration : The New Public Governance ». *Canadian Social Science* 11(7): 11-21.
- Yin, R K. 1989. *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.
- Yunus, M. 2009. *Vers un nouveau modèle de Capitalisme*. LGF.
- Zaninetti, Jean-Marc. 2006. « L'urbanisation du littoral en France ». *Population et Avenir* 2(677): 4-8.

Liste des Figures

Figure 1: Projections d'élévation du niveau de la mer.....	26
Figure 2: Des exemples de déclin globaux dans la nature.....	30
Figure 3: Zones d'eutrophisation sur le littoral métropolitain.....	33
Figure 4: Schéma institutionnel de l'adaptation au changement climatique.....	43
Figure 5: Typologie des communes littorales.....	58
Figure 6: Évolution des rapports entre science, décideur et société civile.....	89
Figure 7: Échelle d'Arnstein.....	175
Figure 8: Les degrés de participation dans l'action publique.....	176
Figure 9: Evolution de la qualité des services publics dans les 5 dernières années.....	212
Figure 10: Cadre théorique de l'action publique et co-construction.....	234
Figure 11: Présentation de l'action publique d'impact et de résultat.....	244
Figure 12: Évolutions des types de financement des associations par grandes masses	245
Figure 13: Type de contractualisation entre acteurs·trices publics et organisations de type ESS....	251
Figure 14: Qualifier la qualité du lien entre collectivité locale et tiers.....	253
Figure 15: Densité de population de la CAPB, une population dirigée vers le littoral.....	262
Figure 16: Indicateurs Développement Durable.....	264
Figure 17: Densité de population de la CDALR, une population dirigée vers le littoral.....	269
Figure 18: Indicateurs Développement Durable.....	271
Figure 19: Graphique : Formation initiale des cadres territoriaux.....	277
Figure 20: Graphique d'origine des cadres territoriaux de la CAPB.....	277
Figure 21: Formation initiale des cadres territoriaux de la CDA LR.....	280
Figure 22: Origine des GES sur la CDA La Rochelle, Auteur, 2020.....	333
Figure 23: Origine de la consommation énergétique.....	334
Figure 24: Origine des GES sur la CAPB.....	338
Figure 25: Origine de la consommation énergétique.....	338
Figure 26: Analyse des notions de premier ordre.....	349
Figure 27: Type de paradigme de l'action publique locale de la CAPB.....	405
Figure 28: Type de paradigme de l'action publique locale de la CDA LR.....	407
Figure 29: Conception et réalisation des résultats de l'évolution de l'action publique littorale face aux enjeux de l'Anthropocène d'après la méthodologie décrite par « Gioia ».....	410
Figure 30: Une action publique littorale dépendante au sentier.....	424
Figure 31: Les phases de la co-construction.....	433

Liste des Tableaux

Tableau 1: La prise en compte de la gestion des risques naturels littoraux et gestion intégrée dans les contrats de projet État-Région 2007-2013/ 2015-2020.....	125
Tableau 2: Récapitulatif des Plans de Loi de Financement de l'État Français de 2015 à 2020.....	127
Tableau 3: Récapitulatif des CPER 2015-2020.....	128
Tableau 4: Groupe de gestionnaire du littoral par le code ROME.....	130
Tableau 5: Recensement des différents instruments.....	165
Tableau 6: Deux modèles d'innovation.....	182
Tableau 7: Différences management linéaire et management des paradoxes.....	183
Tableau 8: Les paradigmes du management public.....	200
Tableau 9: Un modèle exploratoire de l'interaction des politiques publiques : les régimes de mise en œuvre et de prestation de services publics et les pratiques de gestion.....	214
Tableau 10: Les approches du management public, Auteur 2020.....	222
Tableau 11: Synthèse des textes législatifs, circulaires et chartes depuis 2014 mentionnant la co-construction.....	232
Tableau 12: Différents types de co-construction.....	233
Tableau 13: Tableau 13: Évolution des types de financements des associations entre 2011 et 2017 en fonction de son statut employeur ou non.....	246
Tableau 14: Les différents paradigmes de l'action publique de la Public Administration à la New Public Governance.....	255
Tableau 15: Principales démarches quantitatives.....	292
Tableau 16: Quelques démarches qualitatives.....	293
Tableau 17: Tableau : Échantillonnage des « intras-cas » et leur triangulation.....	296
Tableau 18: Profil des entretiens exploratoires dans la gestion du risque littoral.....	307
Tableau 19: Notions de premier ordre sur la gestion des risques littoraux.....	313
Tableau 20: Profil des entretiens exploratoires dans le cadre du PIA.....	314
Tableau 21: Notions de premier ordre sur la réponse au programme investissement d'avenir.....	323
Tableau 22: Liste des communes et programmes municipaux étudiés.....	324
Tableau 23: Code de cycle 1 des 53 programmes municipaux.....	325
Tableau 24: Notions de premier ordre sur les programmes municipaux des communes littorales d'avenir.....	331
Tableau 25: Profil des entretiens exploratoires dans du PCAET.....	332
Tableau 26: Notions de premier ordre CDA LR et CAPB sur l'élaboration du PCEAT.....	340
Tableau 27: Profil des entretiens exploratoires « économie bleue ».....	342
Tableau 28: Liste des événements locaux et régionaux.....	342
Tableau 29: Notions de premier ordre CDA LR et CAPB sur l'économie bleue.....	348
Tableau 30: Liste des entretiens semi-directifs.....	354
Tableau 31: Code de cycle 1 des 38 entretiens semi-directifs.....	355
Tableau 32: Les différents modèles de paradigme de la Public Administration à la New Public Governance – codage par pattern.....	379
Tableau 33: Les degrés de changement dans l'action publique d'après Hall.....	426

Annexes

Annexe 1

Synthèse des textes législatifs, circulaires et chartes depuis 2014 mentionnant la co-construction (Auteur, 202

Titre et année	Secteur de l'action publique	Contexte de la co-construction	Modalités de la mise en œuvre
Droits culturels, 2015 Loi NOTRe	Politiques culturelles	Dans le cadre de la loi NOTRe, visent à reconnaître à chacun sa liberté de vivre son identité culturelle définit comme « l'ensemble des références culturelles par lesquelles une personne, seule ou en commun, se définit, se constitue, communique et entend être reconnue dans sa dignité. Adossé à la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux Pactes internationaux des Nations Unies, la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Voir déclaration de Fribourg, 1993.	-Favoriser les dynamiques de co-construction des politiques culturelles avec les collectivités territoriales, les acteurs culturels et les citoyens. -La personne « au centre » de la politique culturelle, par une approche plus transversale et coopérative entre les divers acteurs – culturels, éducatifs, sociaux etc.
Loi ESS, 2014	Tiers secteur Associations Coopératives Mutuelles	Première loi qui définit un périmètre de l'ESS auprès des acteurs, des collectivités territoriales et des services de l'État	- Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'ESS peuvent s'inscrire dans des démarches de co-construction avec l'ensemble des acteurs concernés. - Les modalités de cette co-construction s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique.

Titre et année	Secteur de l'action publique	Contexte de la co-construction	Modalités de la mise en œuvre
Charte d'engagements réciproques, les associations, l'État et les collectivités territoriales, 2014	Vie associative, associations	Mise à jour de la Charte de 2001 qui reconnaît aux associations la capacité à contribuer à l'intérêt général pour un partenariat renouvelé. Les signataires nationaux sont le Premier Ministre, les représentants du Mouvement associatif, les associations des Régions de France (ARF), Départements de France (ADF), des Maires de France (AMF), des Maires des Grandes Villes (AMGVF), et le réseau des Territoires de l'Économie Sociale (RTES).	<ul style="list-style-type: none"> - Confiance et relations partenariales, facteurs de renforcement démocratique, - Fondation des relations sur la convention, la durée, la transparence et l'évaluation, - Contribution des associations au développement économique, social, culturel, citoyen et durable.
Circulaire dite « Valls », 29 septembre 2015	Vie associative, associations	Déclinaison de la charte des engagements réciproques sur les territoires de manière adaptée pour chaque secteur d'activité ainsi que le soutien public dans la durée aux associations concourant à l'intérêt général.	- Promouvoir notamment auprès des collectivités territoriales l'adoption de chartes locales qui organisent la concertation des acteurs pour co-construire les politiques publiques (...) et permettre aux initiatives associatives d'entrer en résonance avec elles.
Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 2014	Politique de la ville	Il s'agit de la poursuite de la loi de 2003 sur la rénovation urbaine, le ciblage des quartiers prioritaires et la lutte contre les discriminations.	<ul style="list-style-type: none"> - Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction, - Les concours financiers de l'agence sont destinés à des opérations [...] co-construction des projets, - Elle s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et citoyens.

Titre et année	Secteur de l'action publique	Contexte de la co-construction	Modalités de la mise en œuvre
Loi égalité et à la citoyenneté, 2017	Jeunesse	Loi portée par le Ministère de la ville sur le renforcement des dispositifs favorisant l'engagement des jeunes.	<p>- Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier font l'objet d'un processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics,</p> <p>-l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État.</p>

Annexe 2

La prise en compte de l'impact dans des dispositifs

Encadré 9 : Le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ)

Le FEJ a été mis en place dans le cadre de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 qui généralise le revenu de solidarité active et réforme les politiques d'insertion. Certains auteurs considèrent cet instrument comme une action publique à impact plutôt que de résultat (Bureau, et al., 2013). Ce Fonds a été porté par le Haut Commissaire à la Jeunesse de l'époque, Martin Hirsch. Pour lui, il s'agissait de mener une expérimentation sociale « peu pratiquée en France » tout en étant « un levier essentiel de changement » et un gage d'efficacité de la dépense publique « en garantissant que les sommes investies dans les programmes se traduisent par des résultats mesurables sur le terrain et selon des méthodes transposables »²⁵⁴. Il s'agissait également de se départir de deux travers de l'action publique : les démarches *top-down* et mono-ministérielles (Sarfati et Shima, 2013). Ce dispositif est né d'une large concertation avec les acteurs jeunesse à l'arrivée de Martin Hirsch au Haut Commissariat. Un livre vert sur l'insertion des jeunes fut rédigé après quelques mois et proposait une dizaine d'items pour refondre la politique jeunesse ainsi qu'un agenda de réformes allant de 2010 à 2015²⁵⁵. Les lignes rouges de ce document résidaient dans les concepts suivants : approche transversale et donc interministérielle, territoriale en partant du local et expérimentale. Il s'agissait de laisser l'initiative à ceux qui travaillaient localement avec les jeunes. Entre 2009 et 2010, sept appels à projets sont lancés avec un budget d'environ 150 millions d'euros dont 50 millions sont apportés par l'entreprise Total²⁵⁶. Les thématiques balayées par le FEJ sont très larges : médiation numérique, logement, soutien scolaire, engagement et sont portées localement par les associations locales, missions locales et collectivités locales. Les observateurs notent que durant la gestion par le Haut Commissaire Martin Hirsch, le FEJ est relativement interministériel et *bottom-up*. La disparition de ce poste à la faveur d'un remaniement ministériel le 14 novembre 2010 va réintégrer ce dispositif, non plus sous l'égide du Premier Ministre, mais sous celle de Luc Chatel devenu Ministre de l'Éducation Nationale. Dès lors, le FEJ va devenir plus centré sur les thématiques de ce Ministère : « Développement de l'esprit d'entreprendre chez les lycéens », « Prévention et lutte contre le harcèlement à l'école » et géré par les services centraux (Sarfati et Shima, op, cit., p 4). L'originalité de cet instrument d'action publique réside dans le fait qu'il permet une articulation entre un État central et des acteurs locaux. La présence d'un conseil scientifique comme co-pilote et évaluateurs des actions permet un dialogue entre expertise scientifique et décision politique, mais également acteurs locaux (Bureau, 2013 et al., op, cit.). C'est dans cette triangulation que l'innovation est portée. Enfin, si d'aucuns estiment que l'administration reprendra la main à partir de la fin du Haut Commissariat, le parti-pris était initialement de faire confiance aux acteurs locaux pour faire preuve d'innovation et répondre aux problématiques, même si certaines pouvaient être énoncées d'en haut. En d'autres mots, l'esprit initial du FEJ et du livre vert était d'appuyer une action publique d'après son impact plutôt que son résultat. Il s'agissait d'appliquer la méthode des sciences expérimentales, c'est-à-dire de trouver des solutions à un problème posé.

254 65 millions d'euros pour 165 premiers projets expérimentaux "jeunesse", Le Monde, 17 juillet 2009

255 Le livre vert sur l'insertion des jeunes, commission sur la politique de la jeunesse, juillet 2009, 85 pages.

256 Le Monde, 17 juillet 2009

Encadré 10: Encadré : Contrat à Impact Social Bonds

En septembre 2014, un rapport intitulé « *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact ? Innover financièrement pour innover socialement* » (Sibille et al., 2014) était remis au gouvernement Ayrault par le Comité national consultatif. Dans la feuille de route proposée par le Ministre, il était demandé à ce groupe de :

- trouver des ressources nouvelles à mobiliser pour accroître les investissements,
- identifier les caractéristiques des projets dans lesquels investir,
- définir les réflexions nouvelles à conduire sur la mesure et l'évaluation des impacts.

Au cœur du développement de l'investissement à caractère social, on trouve un produit financier, support attractif pour l'épargne des investisseurs : *les social impact bonds* (SIB). Précisons que le *social impact bonds* (SIB) est né en Angleterre et a essaimé d'abord dans les pays anglo-saxons. Au départ, des investisseurs privés passent un contrat avec des pouvoirs publics (une commune, une région, un État, etc.). Ils s'engagent à investir des moyens importants pour répondre à un problème social identifié, auquel le pouvoir public n'arrive pas à faire face ; par exemple : la récidive des ex-détenus, la criminalité juvénile, la disponibilité de logements sociaux, etc. Le SIB repose donc d'abord sur un constat d'échec de l'action des pouvoirs publics face à une problématique sociale. Il s'agit de remplacer la collectivité dans la gestion de ce problème social. Il est à noter que dans le rapport *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact ? Innover financièrement pour innover socialement* », il est également régulièrement fait allusion au fait qu'il est possible de le transférer aux problèmes environnementaux (p 17). Ces investisseurs privés choisissent les organisations qu'ils souhaitent soutenir pour résoudre le problème identifié. Les méthodes à mettre en place sont négociées par les trois parties prenantes (pouvoirs publics, investisseurs et opérateurs sur le terrain). Des objectifs chiffrés sont fixés et des mécanismes de mesure d'impact social élaborés en conséquence. Si les objectifs sont atteints, les investisseurs sont alors remboursés par les pouvoirs publics, avec une marge de bénéfice parfois importante. Dans le cas contraire, ils perdent tout l'argent investi. Dans le rapport *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact ? Innover financièrement pour innover socialement* » des précisions sont faites : « *les SIB sont porteurs d'un mécanisme très astucieux de report du risque de non atteinte du résultat d'une action à vocation sociale, de la puissance publique vers un investisseur privé. En rémunération du risque pris, cet investisseur perçoit en cas de succès une rémunération substantielle (jusqu'à 13 % par an, soit 90 % sur 7 ans, mais perd son investissement si une performance sociale plancher n'est pas atteinte* » (p. 32).

En Belgique, la Fondation Roi Baudouin²⁵⁷ a investi un quart de million d'euros dans le fonds Bridges Ventures, qui est un SIB anglais. Dans le même temps, cette fondation a également financé l'étude de la faisabilité d'un projet de SIB dans le domaine de la récidive criminelle et de l'emploi. L'Office Régional Bruxellois de l'Emploi (Actiris) a proposé dans ce cadre à une série d'acteurs de leur soumettre des propositions sur les questions du chômage des jeunes²⁵⁸. L'objectif est de soutenir des projets innovants qui n'avaient pas eu l'occasion de tester leur efficacité et leur crédibilité. Le projet « *Duo for a job*²⁵⁹ » a été identifié. Il proposait de former des binômes (des duos) entre un retraité et un

257 Fondation indépendante et pluraliste, active en Belgique et au niveau européen et international. Elle veut apporter des changements positifs dans la société et investir dans des projets ou des individus propres à en inspirer d'autres. URL : <http://www.kbs-frb.be/fr/> [consulté le 20 juin 2020]

258 <http://evpa.eu.com/uncategorized/a-belgian-premiere-a-social-impact-bond-to-tackle-unemployment-in-brussels/> [consulté le 20 juin 2020]

jeune dans la perspective de la recherche d'un emploi. Le financement du projet a été réalisé par des investisseurs qui ont accepté de prendre le risque des SIB. Ils se verront remboursés de l'investissement avec un taux de rendement de 4 % par an.

Le gouvernement de l'État australien de Nouvelle-Galles du Sud (New South Wales) a lancé deux projets de SIB²⁶⁰ en 2012. Le premier visait à proposer un soutien à des familles pour « améliorer les comportements des parents vis-à-vis de leurs enfants », cela, pour lutter contre le décrochage scolaire. L'État du New South Wales a passé un contrat avec le Social Venture Australia, une structure de conseil financier qui a elle-même vendu le SIB à des investisseurs privés pour un total de 4,6 millions d'euros. Cet argent a été investi dans une organisation spécialisée dans l'accompagnement des enfants et des familles en difficulté. Le SIB est prévu pour durer sur sept années. Un deuxième SIB, qui a été lancé pour presque 7 millions d'euros, a comme but de proposer à 400 familles un accompagnement de 9 mois sur les questions de la parentalité. Une association va accompagner ces parents sur des questions de logement, de gestion d'argent, de violence domestique... Ce SIB est financé par deux banques. Goldman Sachs qui est une banque étatsunienne a déjà investi plusieurs millions de dollars dans des SIB. En 2014, cette banque a financé l'un des plus gros SIB (20 millions d'euros) qui vise à prévenir la récurrence de jeunes délinquants dans l'état du Massachusetts. L'objectif du SIB est de diminuer de 40 % le retour en prison des jeunes accompagnés ; les investisseurs se verront rembourser de leur investissement avec un rendement annuel de 5 %. Une clause prévoit que si le résultat est supérieur à 40 % Goldman Sachs pourrait toucher 1 million de dollars de prime. Le dernier exemple est à ce jour le plus médiatisé, car considéré comme un des premiers SIB. Il s'agit d'un programme destiné à éviter le placement d'adolescents en institution dans le comté d'Essex, en Grande-Bretagne. 390 jeunes et leurs familles ont été accompagnés, avec comme objectif d'en maintenir au minimum 110 dans leur foyer familial. C'est la société Social Finance qui a financé le projet et engagé l'ONG *Action for Children*. Celle-ci a mis en place une méthode américaine coûteuse mais apparemment efficace, une thérapie multi-systémique qui vise à rendre les familles à nouveau fonctionnelles. Ce programme est prévu sur cinq ans, plus deux ans d'observation, pour un coût total de 7,8 millions d'euros.

Le Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire (CSESS), en 2011 qualifie l'impact social de la façon suivante : « consiste en l'ensemble des conséquences (*évolutions, inflexions, changements, ruptures*) des activités d'une organisation tant sur ses parties prenantes externes (*bénéficiaires, usagers, clients*) directes ou indirectes de son territoire et internes (*salariés, bénévoles, volontaires*), que sur la société en général ». Le 23 septembre 2020, la nouvelle secrétaire d'état à l'économie et sociale inaugure le nouveau dispositif « de contrat à impact ». Le communiqué de presse annonce : « *la puissance publique lancera des appels à projets pour répondre à des besoins sociaux ou environnementaux qui ne sont pas ou mal pris en charge par l'État. Les projets sélectionnés seront financés par des investisseurs privés et/ou publics, que l'État remboursera en fonction des résultats obtenus selon des indicateurs fixés au préalable* »²⁶¹. Le premier appel est porté par l'ADEME (Agence de Développement de l'Environnement

259 URL : <http://www.duoforajob.be/> [consulté le 20 juin 2020]

260 URL : http://www.treasury.nsw.gov.au/site_plan/social_impact_investment [consulté le 20 juin 2020]

261 Le Gouvernement lance les contrats à impact, une forme inédite de partenariat à finalité sociale et environnementale, communiqué de presse du 23 septembre 2020, Secrétariat général à l'économie sociale et solidaire.

et de la Maîtrise de l'Énergie et portera sur les solutions innovantes en vue d'une économie circulaire (bio-déchets, réemploi, gaspillage alimentaire, tri déchets, écologie industrielle en zone portuaire, économie de la fonctionnalité). Ainsi, en quelques années le dispositif expérimental de « contrat d'impact » importé du monde anglo-saxon se généralise en France sur les questions environnementales même si à ce jour les modalités d'interventions financières et le retour sur investissement des investisseurs privés ne sont pas explicités²⁶².

262 Nous faisons référence au premier Appel à Manifestation d'Intérêt sur les Contrats à Impact de l'ADEME à propos de l'écologie circulaire. https://appelsaprojets.ademe.fr/appe/DMA/pub/apw_description.aspx?tk=2CDD5A16AEEF1FEC899CC8F1694B76D0DED4F0B0 [consulté le 24 septembre 2020]

Encadré 11: Encadré : Territoire Zéro Chômeur de longue durée (TZCLD)

Dans les années 1990, dans une commune du Maine-et-Loire à Seiches-sur-le-Loir s'est menée à l'initiative du Maire un travail de lutte contre le chômage de longue durée auprès de 59 personnes volontaires. L'idée de départ était d'identifier auprès d'eux leurs compétences et volontés ainsi que les besoins non satisfaits sur la commune et ensuite de les mettre en situation d'apprendre en travaillant. De cette expérience inaboutie faute de financement naîtra un ouvrage « *Chômage de longue durée – Emploi précaire – Plaidoyer pour une économie solidaire* ». Au début de l'année 2013, le mouvement ATD Quart Monde²⁶³ s'est interrogé sur les coûts de prise en charge par les pouvoirs publics d'un chômeur de longue durée. ATD Quart Monde estimera ce coût entre 16 000 et 19 000 euros soit un salaire au SMIC et au total 30 milliards par an (Valentin, 2013). ATD Quart Monde s'inspirera de l'expérience de Seiches-sur-le-Loir pour formaliser un dispositif. Considérant que l'argent existait bel et bien pour le prise en charge des chômeurs de longue durée ils préconisèrent de revoir son usage par le financement du droit à l'emploi. En s'appuyant sur la loi constitutionnelle de 2003 du droit à l'expérimentation des collectivités locales, ils rédigèrent une loi expérimentation. Ce projet est repris en 2014 par un député Laurent Grandguillaume qui organise les premières auditions parlementaires. Le 1er mars 2016, la première loi "d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée " est adoptée à l'unanimité avec l'appui de nombreuses organisations de solidarité (Emmaüs, ATD Quart Monde, la Fédération National des Acteurs de la Solidarité, le Secours Catholique ...). En novembre 2016, 10 territoires sont identifiés. En décembre de la même année, l'association "Zéro Chômeur de longue durée) est créé pour permettre un meilleur suivi des territoires expérimentaux et militer pour une éventuelle généralisation. L'idée générale de ce programme est de pouvoir sur 10 territoires représentant un total de 70 000 habitants de créer 2 000 emplois sans surcoût supplémentaire pour les pouvoirs publics et en fonction des compétences des personnes concernées ainsi que des besoins du territoire. Un Fonds d'expérimentation territoriale reçoit les dotations publiques déjà existantes de 18 000 euros par personne ainsi que les estimations des coûts évités par l'embauche des chômeurs de longue durée (arrêt RSA et indemnités chômages). Ce fonds se charge de financer les entreprises, la coordination et l'évaluation du dispositif. Un comité local prévu dans la loi joue le rôle de maître d'ouvrage en associant largement les acteurs : collectivités locales, syndicats, associations, entreprises, chômeurs de longue durée, travailleurs sociaux et organismes d'insertion par l'activité économique (Jany-Catrice et al., 2019). En septembre 2020, le projet de loi qui prévoit l'extension à 50 nouveaux territoires est voté à l'Assemblée²⁶⁴.

263 Aide à toutes détreesses devenue Agir pour la dignité du Quart Monde a été créée à la fin des années 1950 en banlieue parisienne. L'objectif de cette association est de lutter contre l'extrême pauvreté en favorisant le pouvoir d'agir des premiers concernés. Le mouvement est présent dans plus de 30 pays.

264 Territoires zéro chômeur de longue durée : adoption par l'Assemblée de 50 nouvelles expérimentations, Le Monde 16 septembre 2020.

Annexe 3

Guide entretien semi-dirigé

Pourriez-vous décrire vos missions en relation avec le littoral et le développement durable ?

- 1) Présentation des missions,
- 2) Sont-elles hiérarchisées ?
- 3) Citer des exemples,
- 4) Sens des missions ?

Selon vous comment vos propres missions évoluent ou non par rapport à l'urgence écologiques ?

- 1) Conscience de l'urgence écologique ?
- 2) Est-ce qu'il y a des évolutions identifiées, nouveaux sujets, nouveaux outils,
- 3) Si oui, lesquelles ?
- 4) Si non, pourquoi ?

Que pensez-vous personnellement du niveau de collaboration avec la CAPB/CDALR et les communes littorales ?

- 1) Si extérieur à la collectivité / Lien et collaboration ?
- 2) Si interne à la collectivité / Lien avec l'extérieur et en interne.
- 3) Quel type de lien envisagez vous :
 - Partenariat,
 - Co-construit,
 - Par contrat,
 - Par commande ?
- 4) Comment qualifiez-vous la posture de la collectivité ?
 - Concertation,
 - Participation,
 - Leadership,
 - Réciproque,
 - Méfiante.

Existe-t'il une organisation collective, une animation pour faire vivre les enjeux écologiques ? Qui de charge de cette animation ? Comment se déroule cette animation ? Est-elle interne ou plus ouverte ?

Quelles sont les circonstances où le citoyen est intégré dans vos actions (dans votre service/association) ? Comment ?

Est-ce que vous rencontrez des satisfactions et des éléments d'insatisfaction dans la cadre de vos missions dans la conduite de l'action publique en matière de développement durable et gestion du littoral ?

Quelle serait selon vous la modalité idéale de gestion publique pour répondre aux enjeux écologiques et littoraux ?

Parcours :

Annexe 4

Détail des listes étudiées dans la cadre de la campagne municipale de 2020.

	Numér	Tête de liste	Nom de la liste	
	0			
Hendaye	1	Kotte Ecenaro	Hendaïa Zueckin	DVG
Hendaye	2	Pascal Destruhaut	Ensemble Réveillons Hendaye	SC
Hendaye	3	Laurent Tariol	Hendaye en Commun	PC
Hendaye	4	Laetitia Navarron	Hendaïa biltizen	ABERTZA LE
Saint Jean de Luz	5	Jean-François Irigoyen	Saint-Jean passionnément	DVD
Saint Jean de Luz	6	Manuel de Lara	Un nouvel élan pour Saint-Jean-de-Luz	DVC
Saint Jean de Luz	7	Pascal Lafitte	Herri Berri pour vous	ABERTZA LE
Ciboure	8	Isabelle Dubarbier-Gorostidi	Ciboure avec vous	DVD
Ciboure	9	Henri Hirigoyemberry	Demain Ciboure	DVD EELV- SOC- ABERTZA
Ciboure	10	Eneko Aldana	Ziburu Bizi 2020	LE
Ciboure	11	Dominique Duguet	Ensemble pour Ciboure	DVC
Ciboure	12	Joseph Aramburu	J'aime Ciboure-Ziburu maite dut	DIV
Biarriz	13	Nathalie Motsch	Biarriz en a besoin	UDI
Biarriz	14	Guillaume Barucq	Biarriz Nouvelle vague	SE
Biarriz	15	Michel Veunac	Vivons Biarriz	MODEM
Biarriz	16	Maidier Arosteguy	Pour Biarriz pour vous	LR
Biarriz	17	Lysiann Brao	Biarriz Euskal Herrian Verte et Solidaire	EHBAI- EELV
Biarriz	18	Jean-Benoît Saint-Cricq	Biarriz ensemble	SE
Biarriz	19	Karim Guerdan	Biarriz Bonheur	SE
Anglet	20	Claude Olive	Anglet avançons en confiance	LR
Anglet	21	Sandra Derville	Vivement Anglet	PS
Anglet	22	Sandra Pereira-Ostanel	Réveillez Anglet	LFI
Bidart	23	Emmanuel Alzuri	Bidart au Coeur-Bidarte Bihotzetik	DVG
Bidart	24	Isabelle Charriton	Bihartean – Bidart demain	ABERTZA LE
Bidart	25	Michel Lamarque	Bidart de bon sens	
Guéthary	26	Marie-Pierre Burre-Cassou	Guéthary au coeur	
Guéthary	27	Dominique Ferrero	Une nouvelle vague pour Guéthary	
Urrugne	28	François Gavilan	Urrugne pour tous	LR
Urrugne	29	Philippe Aramendi	Faisons revivre Urrugne	ABERTZA LE
Urrugne	30	Sébastien Etchebarne	Urrugne Autrement	
Esnandes	31	Yann Juin	Pour Esnandes 2020	

Esnandes	32	Didier Geslin	Esnandes soldidaire pour l'avenir	
Marsilly	33	Philippe Chanabaud	Marsilly 2020	
Marsilly	34	Hervé Pineau	Agir pour Marsilly	
Nieul sur Mer	35	Philippe Durieux	Nieul ensemble	
Nieul sur Mer	36	Marc Maigné	Nieul notre passion commune	DVG
L'Houmeau	37	Jean-Luc Algay	L'action se poursuit	DVD
L'Houmeau	38	Romain Dupuis	L'Houmeau, un nouvel élan	
La Rochelle	39	Olivier Falorni	Le renouveau 2020	PRG
		Jean-François		LREM-PS-
La Rochelle	40	Fontaine	Tous Rochelais	DVG
La Rochelle	41	Jean-Marc Soubeste	Ensemble, osons l'écologie	EELV
			Faire entendre le camp des	
La Rochelle	42	Antoine Colin	travailleurs	LO
La Rochelle	43	Martine Wittevert	La Rochelle en commun	FI
La Rochelle	44	Bruno Leal	La Rochelle on t'aime	LR
				MCR,
				Génération
La Rochelle	45	Jaouad El Marbough	Oui, à La Rochelle unie	PCF
Aytré	46	Tony Loisel	Tony Loisel osez le changement	DVD
Aytré	47	Hélène Rata	Êtes-vous prêts.es	DVG
				MRC-PRG-
Aytré	48	Arnaud Latreuille	Aytré à venir	FI-PCF
Angoulins	49	Jean-Pierre Nivet	Agir pour Angoulins	DVD
Angoulins	50	Thierry Lepesant	Angoulins en commun	DVG
			Aimer Angoulins et s'engager pour	
Angoulins	51	Hélène Pigeonnier	l'avenir	DVC
Chatellailon			Une ambition pour Châtelailon-	
Plage	52	Christine Cousin	Plage !	DVG
Chatellailon			Stéphane Vilain, Passionnement	
Plage	53	Stéphane Villain	Châtelailon-Plage !	LR
Yves	54	Didier Roblin	VIVRE 2020 2026	NC
Communes non littorales				
Lagord (LRTZ)	55	Antoine Graud	Continuons ensemble	
Périgny (LRTZ)	56	Guy Denier	Périgny une ville pour tous	PRG
Périgny (LRTZ)	57	Deniel Vince	Périgny accessible à tous	PCF
Périgny (LRTZ)	58	Marie Ligonnière	Périgny tous acteurs	DVD

Annexe 5 Codage

Le codage des données a été réalisé par le logiciel « RQDA » qui fonctionne dans « R ». Les entretiens en format « .txt » ont été implémentés dans le logiciel puis codés. Prenons l'exemple aléatoire de l'entretien n°17. L'entretien est codé selon le plan de codage défini (Figures 32 et 33) puis nous regroupons par catégorie (code) dans un entretien et entre les entretiens afin d'identifier un ensemble de verbatim (Figure 34).

Figure 32

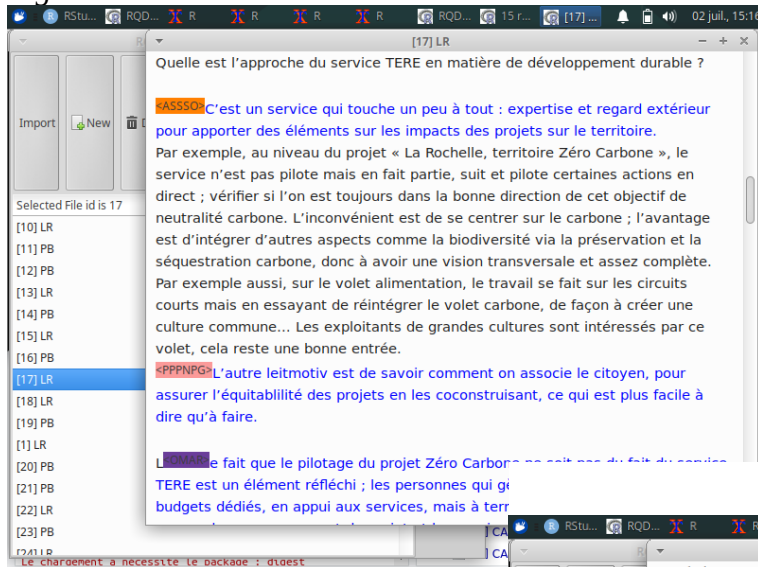


Figure 33

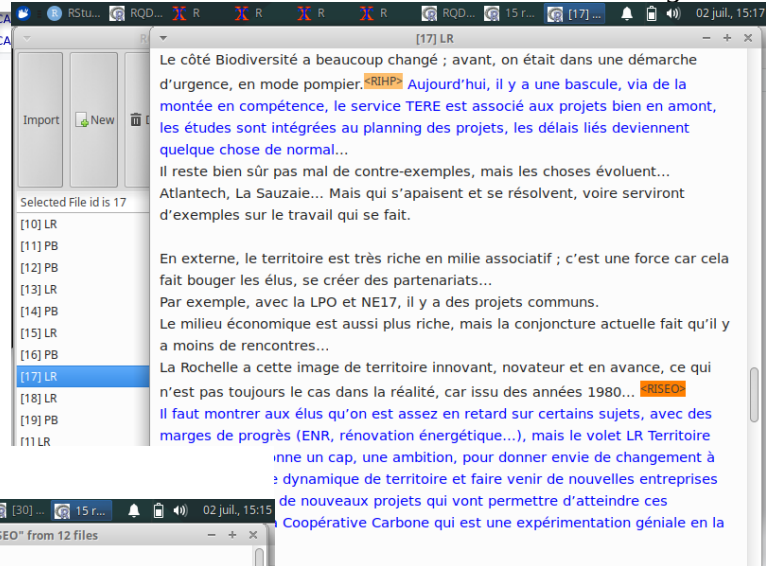
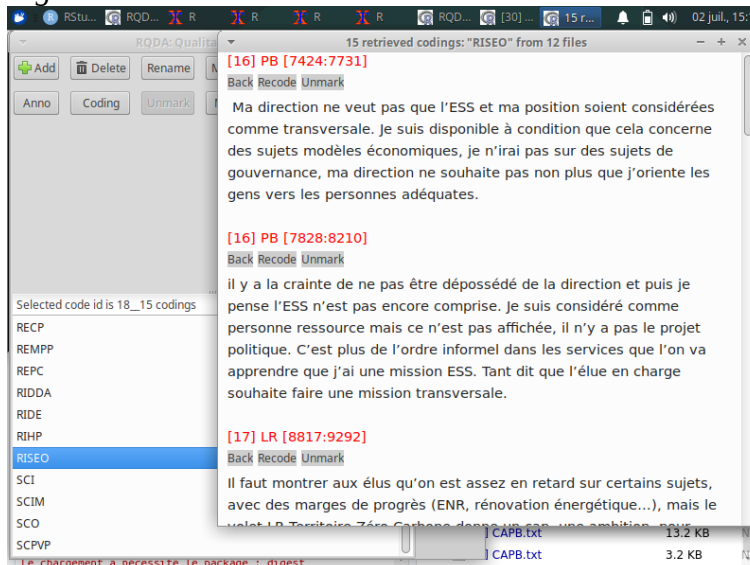
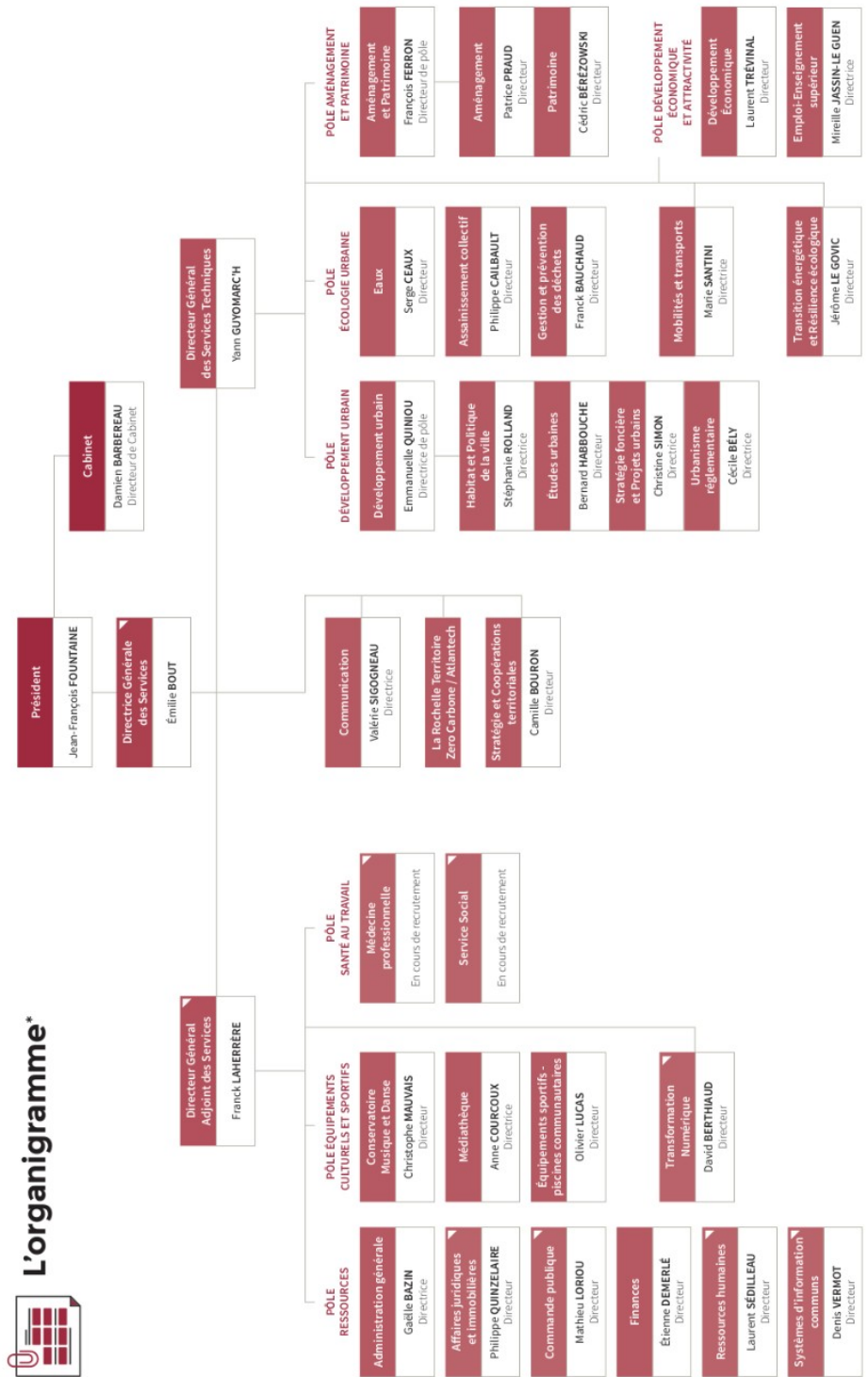


Figure 34



Annexe 6 Organigramme Communauté Agglomération de La Rochelle (Décembre 2020)



*Au 1^{er} décembre 2020

Directeurs mutualisés entre l'Agglo et la Ville de La Rochelle

L'action publique locale à l'épreuve de l'Anthropocène : une étude comparative entre deux territoires littoraux atlantiques

Résumé :

Les territoires littoraux français sont révélateurs de la complexité des enjeux liés à l'Anthropocène. À la fois attractifs et fragiles, ils doivent faire face à des pressions naturelles comme anthropiques venant de la terre et de la mer. Dans ce contexte, se pose la question de la capacité de la gestion de l'action publique littorale à maintenir l'habitabilité de ces territoires ; elle même est remise en cause dans ses paradigmes (*New Public Management*) par des travaux critiques en sciences de gestion. Notre problématique est ainsi formalisée : comment l'Anthropocène impacte et modifie l'action publique littorale ?

À travers une étude comparative et qualitative, nous étudions plusieurs intra-cas communs aux deux agglomérations littorales de la Rochelle et du Pays Basque pour ensuite analyser les pratiques des acteur·trice·s territoriaux. La méthode des cas permet d'appréhender dans sa globalité, et par des unités d'analyse, pour ainsi comprendre une situation de gestion. Les résultats de cette recherche exposent un cadre de fonctionnement originel ancien, des modifications par incrémentalisme de l'action publique et mettent en lumière des approches par la co-construction qui permettraient de faire face aux situations complexes de l'urgence écologique. Organiser et animer la collaboration, par effet d'entraînement entre les différents acteur·trice·s, et tenant compte des questions scientifiques et écosystémiques, permet de faire émerger des solutions de moins en moins simples. Cette thèse démontre l'intérêt de l'usage d'un nouveau paradigme de *New Public Governance*, en capacité de renouveler le fonctionnement de l'action publique littorale et de répondre aux enjeux de l'Anthropocène.

Mots clés : Action publique littorale, Anthropocène, New Public Management, New Public Governance, Acteur·trice·s, Co-construction.

Local public action and the challenges of the Anthropocene : a comparative study of two Atlantic coastal territories

Summary:

The French coastal territories reveal the complexity of the issues related to the Anthropocene. Both attractive and fragile, they must face natural and anthropic pressures from the land and the sea. In this context, a key subject has to do with the management capacities of coastal public action in order to sustain livable territories ; its paradigms (*New Public Management*) are being questioned by critical works in management sciences. Our problem is thus formalized: how does the Anthropocene impact and modify coastal public action?

Through a comparative and qualitative study, we study several intra-cases common to both local coastal authorities of La Rochelle and the Pays Basque and then analyze the practices of territorial actors. The case method makes it possible to apprehend in its totality, and by units of analysis, to thus understand a situation of management. The results of this research outline a long-established operating framework as well as incremental changes in public action, and highlight co-production approaches that could help facing the complexity entailed by the ecological emergency. Organizing and facilitating collaboration, through a ripple effect between different actors, and considering scientific and ecosystem issues, allows for the emergence of increasingly complex solutions. This thesis demonstrates the interest of using a fresh paradigm called *New Public Governance*, capable of renewing the functioning of coastal public action and meet the challenges of the Anthropocene.

Key words: Coastal public action, Anthropocene, New Public Management, New Public Governance, Actors, Co-production.